

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE
L'Influence de la Taxation
SUR LA CONSOMMATION

D'APRÈS QUELQUES EXEMPLES RÉCENTS EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 29 novembre 1917, à 3 heures du soir.

PAR

Joseph NAUDY

Capitaine au 341^e Régiment d'Infanterie
(Croix de guerre avec palme)

Président : M. HITIER, Professeur
Suffragants { *MM. DESCHAMPS, Professeur*
 { *PERREAU, Professeur*

PARIS
JOUE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1917

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE

L'Influence de la Taxation

SUR LA CONSOMMATION

D'APRÈS QUELQUES EXEMPLES RÉCENTS EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 29 novembre 1917, à 3 heures du soir.

PAR

Joseph NAUDY

Capitaine au 341^e Régiment d'Infanterie
(Croix de guerre avec palme)



Président : M. HITIER, *Professeur*

Suffragants { MM. DESCHAMPS, *Professeur*
PERREAU, *Professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1917

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MA GRANDE SŒUR

J. Naudy

AVANT-PROPOS

L'étude qui suit était terminée lorsque la mobilisation générale fut décrétée le 2 août 1914, et la thèse devait être soutenue à la Session suivante.

Mais les événements ont changé les intentions de l'auteur. Mobilisé le 2 août 1914, il abandonna ses études pour se consacrer uniquement aux travaux de la guerre. Evacué du front après trente-trois mois de combats, il retrouve son travail à trois ans de distance.

DE
L'INFLUENCE DE LA TAXATION
SUR LA CONSOMMATION

D'APRÈS QUELQUES EXEMPLES RÉCENTS EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

La Taxation et la guerre

La guerre a jeté un trouble profond dans la politique fiscale de tous les Etats neutres ou belligérants, à cause de l'énormité des dépenses qu'elle a occasionnées.

En 1917, encore plus qu'en 1914, l'Etat a besoin d'argent. Du 1^{er} août 1914 au 1^{er} octobre 1917 l'évaluation des dépenses sous la forme de crédits accordés dépasse en France 91 milliards (1). La moyenne mensuelle des dépenses va toujours croissant. De 1.170 millions en 1914 elle s'est élevée à 1.308 mil-

1. *Economiste français*, 16 juin 1917, p. 796.

lions en 1915, puis à 2.088 en 1916 pour atteindre 2.636 millions pendant le troisième trimestre de 1917. Le chiffre grossira encore et s'élèvera à plus de 3 milliards au début de 1918.

Les ressources normales de l'impôt ont été bien faibles en comparaison de ces chiffres. Elles atteignent à peine 13 milliards 1/2 (1) du 1^{er} août 1914 au 1^{er} juillet 1917, malgré l'élévation considérable de rendement en 1917.

Aussi pour faire face à ces dépenses énormes, le législateur a dû avoir recours à l'emprunt. Notre dette de guerre, consolidée (emprunts 1915-1916) ou non consolidée, s'élevait au 30 juin 1917, en tenant compte des avances aux alliés, à 87 milliards (2).

Au lendemain de la guerre notre budget atteindra un chiffre fantastique. M. Dumesnil l'avait évalué à 11 milliards 600 millions, si la guerre s'était terminée au 30 juin 1917. Donc, nous ne croyons pas être au-dessus de la vérité si nous disons qu'à la fin de 1918 (nous supposons la guerre terminée à cette date) la France aura une dette de 150 milliards et un budget voisin de 15 milliards.

Cette somme représente presque la moitié du

1. *Journal officiel*, Séance du 16 juillet 1917. Discours de M. Dumesnil.

2. Rapport de M. Dumesnil sur l'établissement de l'impôt sur les Revenus, p. 137.

revenu actuel de la France, évalué par les auteurs à 35 milliards environ (1).

Certes la paix victorieuse, absolument certaine aujourd'hui, nous permettra de supporter cette charge nouvelle, grâce au retour à la mère patrie des riches provinces d'Alsace-Lorraine, grâce à l'impulsion que la victoire donnera à toutes les branches de l'activité nationale. Mais la charge sera lourde. Aussi la nécessité d'accroître les recettes budgétaires obligera le législateur à avoir recours à toutes les sources de l'impôt.

Tout naturellement les taxes de consommation seront appelées à fournir un supplément important de recettes, car nous savons par expérience que le législateur s'adresse toujours à elles pour équilibrer son budget. Il s'est d'ailleurs déjà engagé dans cette voie :

1° *La loi du 30 juin 1916* (art. 4) a porté à 400 fr. par hectolitre le droit général de consommation sur l'alcool. Augmentation applicable jusqu'à la fin de l'année de cessation des hostilités, mais qui vraisemblablement deviendra définitive ;

2° *La loi du 30 décembre 1916* sur les trois premiers douzièmes provisoires à partir du 1^{er} janvier 1917 a frappé un nombre important de denrées de consommation.

1. Raoul Peret, *Population budget. Fortune dette publique.*

a) L'article 14 a : 1° doublé les droits de circulation sur les vins, et sur les cidre, poiré, hydromel, les portant respectivement à 3 francs et à 1 fr. 60 ;

2° Augmenté le droit de fabrication sur la bière à 0 fr. 50 par degré ;

3° Créé une taxe sur les eaux minérales, naturelles ou artificielles.

b) L'article 15 a soumis le café la chicorée et les autres succédanés à un droit de consommation de 30 francs par 100 kilos et le café à un droit de 40 francs quand il est torréfié ou moulu.

De même le thé, le cacao, le chocolat ont été frappés de droits respectifs de 40 francs, 20 francs, 26 francs par 100 kilos.

c) L'article 20 a porté le droit sur le sucre de 25 à 40 francs les 100 kilos.

d) L'article 21 a augmenté le prix du tabac. Le tabac ordinaire vaut actuellement 15 francs le kilo au lieu de 12 fr. 50 (le paquet de caporal se paye ainsi 0 fr. 60 les 40 grammes).

e) L'article 22 a augmenté la taxe postale la fixant à : 0.15 pour les lettres jusqu'à 20 grammes ;

0.25 pour les lettres de 20 à 50 grammes ;

0.30 pour les lettres de 50 à 100 grammes ;

et ainsi de suite à raison de 0.05 par 50 grammes d'excédent.

Des augmentations semblables ont été apportées au tarif des cartes postales, des télégrammes, etc...

D'autres projets d'augmentation de taxes de consommation ont été déposés. Ainsi le projet de M. Thierry (ancien ministre des Finances) annexé au procès-verbal de la séance du 22 juin 1917, prévoit la création de nouveaux impôts et surtaxes devant produire 1.200 millions, dont plus de la moitié sur les produits de consommation : (taxe sur l'éclairage, sur les licences — impôt sur la dépense — relèvement de l'impôt sur les transports).

Un projet de loi sur le relèvement des tarifs de chemins de fer (rapport Henri Roy, député) a été déposé (annexe au procès-verbal de la séance du 17 juillet). Il prévoit (art. 1) une majoration de 15 0/0 des prix de transports des grands réseaux d'intérêt général et des Ceintures de Paris. Cette majoration portera aussi sur les frais accessoires, qui seront d'abord augmentés de 50 0/0, frais de camionnage, factage...

Ainsi un certain nombre de taxes de consommation ont été créées ou majorées pendant la guerre. D'autres suivront, car l'Etat a besoin de ressources nouvelles ; le législateur puise là où il croit devoir les trouver sans se préoccuper outre mesure des conséquences économiques ou morales des nouvelles taxes. Il a surchargé ou se propose de surcharger tout aussi bien les produits nuisibles ou mauvais : alcool, tabac, que les produits utiles : sucre, vins, bière, etc. Il a déjà augmenté le prix de certains

services publics indispensables au développement de la nation comme le service postal, et a l'intention de majorer les tarifs de chemins de fer et l'impôt sur les transports.

Nous admettons volontiers que, dans les circonstances actuelles, la recherche de recettes doive l'emporter sur toute autre considération, car il faut conduire la guerre à bonne fin, et la victoire est certaine pour le belligérant qui tirera le dernier « Silver bullet », suivant l'expression de M. Lloyd George.

Et ce but fiscal a été largement atteint par les modifications déjà réalisées. La nouvelle taxe sur l'alcool pendant les premiers mois d'application (de juillet à décembre 1916) a donné une plus-value d'impôt de 54, 3 o/o. L'augmentation a été de 6 millions par mois, due en partie à la réglementation plus stricte des bouilleurs de cru établie par cette même loi, mais surtout à la majoration de taxe. Les recettes se sont élevées à 169 millions contre 133 pour les six mois correspondants de 1915.

En 1917 le résultat a été encore plus important, l'augmentation de recette des quatre premiers mois ayant été 36 millions, soit 9 millions par mois.

De même la loi du 31 décembre 1916 a donné des suppléments de recettes importants, qui ont même rapidement dépassé les prévisions. Pour les quatre premiers mois de 1917, malgré les difficultés de trans-

port pour les vins et les bières, les restrictions imposées pour le sucre, l'abus de la franchise militaire postale, les résultats ont été brillants ; les suppléments de recettes ont été :

Pour les vins de.....	11.500.000 francs	
— les bières.....	2.000.000	—
— le sucre.....	27.500.000	—
— la taxe postale.....	26.000.000	—
— le tabac.....	26.500.000	— etc.

Ils ont d'ailleurs augmenté encore en mai et juin et surtout en juillet ; ils dépasseront largement les 379 millions prévus pour l'année entière.

Quant au résultat économique de ces modifications de taxe il est bien difficile sinon impossible pendant la guerre de l'évaluer sûrement, et cela pour des causes multiples.

D'abord une partie du pays et des plus riches est occupée par l'ennemi. Or les régions envahies possédaient une grande partie des distilleries d'alcool et des raffineries de sucre. C'étaient de grands buveurs de bière.

D'autre part une grande quantité des consommateurs se trouvent aux armées, où ils ne peuvent satisfaire leurs besoins ou leurs passions aussi abondamment qu'avant la guerre.

Les transports sont très difficiles : encombrement des lignes de chemins de fer par les transports militaires et pénurie de matériel roulant et de charbon.

Des restrictions sévères et nombreuses ont été imposées à la consommation, à cause de la difficulté du ravitaillement à l'étranger (guerre sous-marine) et de la diminution considérable de la production nationale. Le système de la carte fixant un maximum de consommation a été institué, pour le sucre par exemple. La quantité maximum tolérée est de 750 grammes par mois et par tête, soit 9 kilos annuellement, alors que la consommation était le double en 1913.

D'autre part, à la faveur de la guerre, certaines mesures restrictives, voire même prohibitives ont été instituées sur certains produits nuisibles : la loi du 16 mars 1915 qui a définitivement prohibé la fabrication, la circulation et la vente de l'absinthe en gros et en détail — la loi du 9 novembre 1915 qui a interdit la création de nouveaux débits dans lesquels se vendraient des boissons titrant plus de 23 degrés — une circulaire ministérielle du 16 novembre 1916 qui invite les préfets à prendre toutes sortes de mesures contre les débits de boissons, entre autres l'interdiction de la vente des liqueurs fortes avant 11 heures du matin, etc.

Toutes ces mesures ont agi sur la consommation, qui s'est trouvée très sérieusement réduite et il est impossible d'attribuer à chaque cause l'importance exacte qu'elle a eue.

Ainsi pour l'alcool les résultats sont significatifs.

En 1913 la consommation était de 1.778.000 hectolitres dont 1.558 000 ont été taxés.

En 1915 elle atteint 1.420.000 hectolitres, sur lesquels 1.101.000 hectolitres ont été taxés.

En 1916 (six mois d'application de la nouvelle taxe et toutes les mesures restrictives agissant) la consommation taxée n'est plus que de 750.000 hectolitres.

La réduction de la consommation par rapport à 1913 est énorme, mais elle n'est due qu'en partie à l'augmentation de la taxe.

Le législateur pendant la guerre s'est peu occupé du côté économique et moral de la taxe. Certes il a voté le relèvement de l'impôt sur l'alcool de 220 à 400 francs l'hectolitre, ce qui constitue une grosse augmentation qui a beaucoup influé sur la consommation.

Il a supprimé définitivement les absinthes, particulièrement nocives ; il a augmenté le prix du tabac. Mais rompant avec sa politique fiscale antérieure, il a créé des taxes nouvelles, majoré d'anciennes taxes sur des produits utiles à la vie, comme le sucre, le thé, le cacao, les eaux minérales, etc.

Il a augmenté aussi la taxe sur certains services publics, comme la taxe postale, et se propose d'en augmenter d'autres (majoration de l'impôt sur les

1. *Bulletin de Statistique et Législation Comparée*, novembre 1916, p. 699.

transports, relèvement des tarifs de chemins de fer).

Certes la conciliation des intérêts fiscal et économique d'un impôt est plus difficile en temps de guerre. Aussi nous admettons qu'actuellement le législateur cherche avant tout des impôts productifs. Nous voudrions cependant qu'il n'oublie pas entièrement que la taxe peut jouer un autre rôle. Nous voudrions surtout que demain, la guerre finie victorieusement, lorsqu'il faudra remettre de l'ordre dans nos finances, ce deuxième effet de la taxe ne soit pas oublié. Le législateur devra alors établir une saine politique fiscale en rapport non seulement avec l'intérêt du budget mais aussi avec celui du pays.

Une grande idée directrice, expression de cette politique, sera d'autant plus nécessaire que les besoins du Trésor seront plus grands.

La Constituante avait établi un tel système financier ; mais il n'a pas vécu longtemps, avec l'Empire cette grande idée a disparu.

A l'époque actuelle l'impôt a une tendance à devenir le régulateur de l'ordre économique. L'ancien régime n'avait pas connu cette conception et jusqu'à une période encore récente la taxe était une fonction purement fiscale. Il faut de plus en plus que le législateur choisisse les objets imposables de façon judicieuse. Il lui faut asseoir la taxe et la proportionner aussi exactement que possible suivant la nature, la valeur et l'utilité des objets. Il doit aussi se précoc-

cuper de l'incidence de chaque taxe, en mesurer l'étendue et tenir compte des conséquences lointaines, car elle peut troubler considérablement les conditions économiques d'une industrie, d'un commerce, et avoir ainsi une répercussion désastreuse sur le Trésor lui-même.

La taxation ne doit pas se borner à refléter passivement les fluctuations de la consommation. Elle doit réagir à son tour sur la production et le commerce, favoriser tel produit plutôt que tel autre au nom de considérations économiques et sociales.

En résumé, nous désirons que le législateur qui sera chargé au lendemain de la guerre d'élaborer une assiette définitive et solide à nos finances ait toujours à l'esprit l'importance sociale et économique des taxes qu'il sera appelé à voter, et qu'il se rappelle enfin les paroles de M. de Goulard, ministre des Finances en 1872 dans des circonstances analogues :

« Notre système a été de ne mettre aucun droit sur l'alimentation de l'homme, et de faire en sorte qu'il se procure les choses indispensables sans augmentation du fait de l'impôt. Toutes les fois que nous nous sommes trouvés en présence d'un impôt de capitation frappant autant l'homme pauvre que l'homme riche dans ses besoins essentiels, nous l'avons rejeté. (1) »

1. *Journal officiel*, Séance du 18 janvier 1872.

CHAPITRE II

Considérations générales sur la taxation. —
Impôts de consommation. — Services publics.

L'accroissement continu des dépenses publiques, même en période normale, oblige les gouvernants à chercher sans cesse de nouvelles ressources. Impôts directs, et impôts indirects sont tour à tour sollicités dans ce but.

Portant notre attention sur les taxes de consommation, nous avons pensé qu'il était intéressant d'essayer de dégager les règles qui président à l'établissement de ces taxes.

Les anciens économistes avaient établi en matière d'impôt la formule suivante :

Quærenda pecunia primum, virtus post nummos.

Cette maxime a pendant fort longtemps servi de règle unique aux législateurs. Elle demeure encore entière pour une certaine école qui enseigne, que l'impôt ne doit pas être moralisateur.

Cependant, à partir de la fin du xix^e siècle, elle subit dans la théorie comme dans la pratique des attaques de plus en plus vives. Le point de vue fiscal reste bien encore le plus important, mais de plus en plus, sans toutefois détourner complètement l'impôt de ce but principal, le législateur tient compte des contingences accessoires.

Dans l'intérêt général du pays, il s'efforce de faire jouer à la taxe un rôle économique ou moralisateur.

En 1872, le ministre des Finances, M. de Goulard, qui était pourtant à la recherche de 800 millions d'impôts nouveaux, faisait déjà l'application de ces principes. Il demandait à l'Assemblée nationale la stricte application de la loi de 1871 élevant la taxe sur l'hectolitre d'alcool pur de 90 à 150 francs dans les termes suivants :

« Nous devons dire que cet impôt (1) est un de ceux aux quels nous devons tenir davantage d'abord parce que ne pas assurer sa perception ce serait abandonner les intérêts de l'Etat, ensuite parce que vous ne l'avez pas voté seulement à titre d'impôt mais comme moyen de salubrité publique. »

Nous ne prétendons nullement que ce second but, d'accessoire, doive devenir principal, et nous sommes bien de l'avis de cet autre ministre des Finances qui, le 23 décembre 1908, disait : « Le Gouvernement

1. *Journal officiel*, Séance du 24 juin 1872, p. 1269 et suivantes.

pense aux questions d'hygiène, mais son principal souci est de remplir les Caisses du Trésor (1) » ; nous reconnaissons volontiers que toute taxe doit tout d'abord être étudiée au point de vue fiscal, surtout dans les pays qui ont un budget besogneux, car les exigences du Trésor grandissent sans cesse.

Le ministre des Finances doit faire face chaque année, non seulement aux dépenses anciennes, mais encore à des dépenses nouvelles qu'il ne peut supprimer, ni souvent même réduire. En outre, à la différence du budget d'un particulier, le budget de l'Etat est presque incompressible. Le premier peut diminuer ses dépenses, restreindre son train de vie ; pour un Etat, pareille politique est presque impossible, comme le montre l'analyse rapide du budget français.

Une première partie des dépenses correspond au service de la dette antérieurement contractée, élément irréductible au premier chef, à moins de renier les engagements du passé, ce qui serait grave de conséquences.

Les dépenses concernant l'outillage national, entretien de travaux anciens, aménagement de travaux neufs, forment une deuxième grande division ; il y a des difficultés presque insurmontables à les réduire. En effet, l'Etat qui n'entretient pas les tra-

1. *Journal officiel*. Séance du 23 décembre 1908. Discours de M. Caillaux, ministre des Finances.

vaux anciens est comparable au propriétaire qui néglige son domaine et son incurie lui coûte trop cher pour qu'il ait recours à semblable procédé. D'autre part, s'il restreint le budget des travaux neufs ou en cours, ces travaux partiellement exécutés constituent un capital improductif et les résultats espérés se font par suite longtemps attendre; par exemple, un canal dont le creusement n'est pas terminé, un chemin de fer dont la voie n'est pas posée, ne sont d'aucune utilité et c'est faire des économies à contresens que retarder l'achèvement de travaux qui peuvent être terminés rapidement.

Puis viennent les dépenses de défense nationale, qui ne souffrent aucune réduction sans que le pays ne coure le risque d'être atteint dans son existence même.

Enfin le traitement des fonctionnaires; en principe, on ne peut supprimer aucun emploi sans que les services en souffrent; et si nous supposons même des rouages inutiles, leur suppression est souvent impossible, surtout dans une démocratie: car les fonctionnaires menacés, ne seraient-ils pas très utiles, trouvent toujours des défenseurs intéressés pour demander au Ministre de faire voter des crédits suffisants pour les conserver.

Ainsi, il est fort difficile de songer à réduire le budget d'un Etat. Au contraire, des augmentations nouvelles s'imposent presque inévitablement chaque

année par suite de l'élévation progressive du coût de la vie, de l'extension croissante de l'activité publique, de l'amélioration nécessaire du traitement des fonctionnaires, du renforcement des dépenses de défense nationale, de l'exécution plus rapide et plus intense et partant plus coûteuse des travaux publics.

Etant donné l'importance de nos budgets, il a fallu atteindre le contribuable de toute manière. Malgré les inconvénients graves qu'ils présentent et les critiques d'ailleurs justifiées dont ils sont l'objet, les impôts indirects ont attiré et attirent toujours l'attention du législateur qui hésite à apporter une modification profonde dans la politique fiscale de la nation.

On appelle impôts indirects « des impôts qui, au lieu d'être établis directement et nominativement sur des personnes, reposent en général sur des objets de consommation ou sur des services rendus et ne sont dès lors qu'indirectement payés par celui qui veut consommer les choses ou user des services frappés de l'impôt » (1).

Ces taxes, en même temps qu'elles sont occultes pour la plupart des contribuables, ont une grande productivité. Elles ont en effet cet avantage remar-

1. Instruction Générale sur la comptabilité publique du 20 juin 1859.

quable de posséder une capacité d'expansion qui leur permet, dans une certaine mesure tout au moins, de s'adapter à l'accroissement des besoins financiers.

En troisième lieu, leur perception, moins coûteuse que celle des impôts directs, diminue en proportion de l'élévation de la recette totale. Ainsi, tandis qu'en 1828 les frais de recouvrement s'élevaient à 13 fr. 75 o/o, en 1869 ils n'atteignaient plus que 4 fr. 85, et en 1889, 3 fr. 75; aujourd'hui ils sont inférieurs à 2,50 o/o.

Mais ces quelques avantages pour le recouvrement ne doivent pas éclipser leurs graves inconvénients.

Que le législateur prenne garde; qu'il agisse avec prudence, car la répercussion des mesures qu'il est amené à prendre peut être considérable dans tout le pays. L'individu qui veut consommer les objets taxés ou user des services frappés par l'impôt ne va-t-il pas être amené à s'abstenir d'une chose nécessaire ou au contraire ne va-t-il pas faire un usage immodéré d'une chose nuisible? Et c'est alors qu'apparaît clairement le second point de vue auquel doit se placer le législateur : l'intérêt général du pays, l'intérêt de la morale, de l'hygiène dont il ne peut se passer de tenir compte. L'impôt moralisateur, en restreignant la consommation nuisible, en développant la consommation utile ou l'usage de services reconnus nécessaires, aura une importance énorme sur le développement de la richesse nationale; il n'est pas

indifférent, en effet, qu'un produit abâtardisse la race, comme l'alcool, qu'un autre l'améliore, comme le sucre ou encore que tel service favorise le développement économique du pays, comme la multiplication des transports.

Nous ne prétendons pas, comme certain auteur du xviii^e siècle, régénérer la société à l'aide de l'impôt. Avec l'arme du fisc, l'excellent Monthyon voulait, après avoir discerné les actes coupables et les actes vertueux, réprimer et prévenir les uns, en les frappant durement, encourager les autres en les épargnant. Poussée ainsi à l'extrême, cette théorie constitue évidemment une utopie et risque de devenir néfaste pour un budget.

Mais de là à négliger totalement le point de vue économique ou moralisateur, il y a loin.

D'ailleurs les réformes qui en ont tenu compte ont donné d'excellents résultats.

Si de nouveaux impôts sont nécessaires, le législateur devra donc choisir de préférence ceux que l'hygiène et la morale recommandent. Les deux points de vue fiscal et économique ou moralisateur ne doivent jamais être séparés et nous sommes entièrement à ce sujet de l'avis de M. Laboulaye qui déclarait en 1871, lors de l'établissement des impôts nouveaux (1) : « J'ai répondu à un collègue bienveillant

1. *J. Officiel de la République française*. Séance du 17 août 1871, p. 3.000.

qui m'a dit que la morale n'a rien à faire avec les finances. Il y a certaines questions tellement mêlées, tellement connexes qu'il est impossible de les séparer ».

La manière dont le législateur doit manier la taxe, variant avec chaque produit, il semble qu'une règle générale soit très difficile à établir. Un traitement spécial devrait être nécessaire pour chaque objet. Et cette théorie semble à première vue être confirmée par l'étude de la législation fiscale française.

Ce qui frappe en effet dans notre régime, c'est la multiplicité des taxes de consommation et leur complexité. Nos lois financières en cette matière sont extraites des édits et règlements de l'ancien Régime ; ceux-ci sont exhumés au fur et à mesure des besoins du Trésor et des nécessités du moment.

Toutefois nous croyons qu'une directive peut être établie en matière de taxe de consommation. C'est là le but de notre étude, et nous souhaitons que le législateur montre à l'avenir dans la création ou la modification des taxes de consommation un esprit de suite, comme celui qui a présidé à la rédaction du Code civil, par exemple.

Les produits de consommation, à notre avis, peuvent être rangés en trois grandes catégories que nous allons étudier successivement.

Une première classe est formée par les produits nuisibles ou superflus comme l'alcool, le tabac, les

cartes à jouer, etc. Il n'est pas d'impôt plus légitime que celui qui pèse sur ces objets et il n'en est pas en même temps de plus salulaire. Aussi le grand reproche adressé aux impôts indirects, à savoir qu'ils frappent en aveugles, ne peut être invoqué ici ; car, ou bien ces produits sont consommés par les classes riches (tabac de luxe, liqueurs de marque, etc...) et alors il est équitable que ceux qui possèdent la richesse participent largement aux besoins du pays ; ou bien ce sont des produits nuisibles comme l'alcool, dont l'usage trop répandu dans la nation produit les effets les plus funestes ; dans ce cas aussi l'impôt, devenant une mesure d'hygiène, est fondé et des taxes élevées sont justes, donc à conseiller.

Nous n'ignorons pas, et c'est là assurément une grosse difficulté, que l'élévation des taxes est un stimulant énorme à la fraude. « En voulant fermer une école d'ivrognerie on risque d'ouvrir une école de fraude », disait Pouyer Quertier au sujet de l'élévation de la taxe de l'alcool. Nous n'en disconvenons pas ; mais le législateur devra prendre des mesures en conséquence pour réduire le plus possible, sinon pour faire entièrement disparaître cette fraude doublement condamnable, puisqu'elle frustre le Trésor de sommes souvent très importantes et qu'elle porte une grave atteinte à la santé de l'individu.

Donc le législateur a raison de frapper ces produits d'impôts d'autant plus lourds que la consommation

est plus abondante ; il a raison d'en élever le taux au fur et à mesure que les besoins financiers ou les progrès de la consommation en marquent l'à propos.

Si la consommation reste stationnaire (ce qui est fort rare) le fisc bénéficie d'un supplément important de recettes. Si, ce qui est plus probable dans les débuts surtout, la consommation diminue, l'hygiène profite de la réforme. Le Trésor y trouve son compte aussi, puisque pour une quantité taxée moindre, la recette ne subit aucun fléchissement, à moins toutefois que la taxe ne soit prohibitive et provoque une diminution trop brutale dans la consommation.

Les Etats ont bien compris ce double rôle de la taxe sur cette catégorie de produits. Devant les ravages causés par l'alcoolisme, ils ont majoré considérablement la taxe sur l'alcool, se sentant ici en « sûreté de conscience ». A la veille de la guerre cet impôt s'élevait en France à 220 francs par hectolitre depuis 1900, (1) après avoir été fixé successivement à 50 francs, 90 francs, 156 fr. 50.

La réforme de 1900 avait apporté une majoration de taxe de 41 0/0. Malgré la réduction de consommation provoquée, les recettes n'ont jamais été inférieures à celles des anciens tarifs.

Dans une deuxième catégorie nous placerons les

1. La loi du 16 juin 1916 a porté ce droit à 400 francs par hectolitre.

produits d'un caractère mixte... tels que le sucre, le vin, la bière et toutes les boissons hygiéniques. Selon l'emploi auquel ils sont destinés, ils peuvent être considérés, soit comme des produits de première nécessité, soit comme des produits superflus. Le sucre, par exemple, peut être tenu comme produit de luxe quand on envisage son emploi dans la pâtisserie et la confiserie ; au contraire et, beaucoup mieux, on peut le ranger dans les produits de première nécessité à cause de son emploi en médecine, dans l'alimentation des enfants et des adultes. De même, les vins fins, de marque, sont uniquement des produits de luxe, tandis que le vin ordinaire, dont l'usage modéré permet au travailleur de refaire ses forces, est un produit de première nécessité.

On peut à la rigueur se passer de ces produits ou en restreindre considérablement la consommation, mais cette restriction est regrettable. Aussi ne doivent-ils être taxés qu'avec ménagement.

Si l'on est contraint de frapper ces produits (pendant une guerre en particulier) il faut ensuite, dès que les circonstances le permettent, s'efforcer de les dégrever progressivement. Une réduction de taxe amène tout naturellement une augmentation très sensible de la consommation et si la réduction a été bien calculée, la recette augmente rapidement, quelque temps après la réforme tout au moins. Certes il est à craindre que la première année le rendement

de l'impôt ne fléchisse. Mais très vite, avec le développement de la richesse publique, la quantité du produit consommé augmentant, le déficit de la première année disparaît et fait place à un excédent de recettes.

Le ministre des Finances qui proposera une telle réduction pourra, pour les premières années, chercher un impôt compensateur sur des consommations de luxe ; tout ici, d'ailleurs, est affaire de circonstance et de doigté ; il devra choisir le moment opportun, c'est-à-dire une période d'excédents budgétaires, pour rendre moins sensible la perte momentanée qui peut résulter pour le Trésor de cette réforme réclamée par l'hygiène.

C'est l'avis d'un ancien ministre des Finances qui disait en 1908 au sujet d'un dégrèvement éventuel du sucre : « Vraiment il n'est pas impossible d'envisager dans un avenir plus ou moins lointain, lorsque l'état de nos finances nous le permettra, une réduction de droits sur une substance aussi nécessaire à la vie que le sucre. (J. Caillaux). »

C'est dans ce sens que se trouve engagée la politique fiscale des grandes nations. Elles ont établi des taxes sur ces produits (sucre, vin, bière), mais elles s'efforcent de les réduire de plus en plus. L'Angleterre peut servir de modèle. Ce pays n'avait pas d'impôt sur le sucre avant la guerre du Transvaal. Le thé, le vin avaient été frappés, mais la taxe a été

diminuée progressivement. Au contraire l'alcool a été écrasé de droits, plus de dix fois supérieurs à sa valeur et qui à la veille de la guerre atteignaient 14 shillings, 9 pence par gallon, c'est-à-dire 710 francs par hectolitre d'alcool pur.

La France, plus tardivement il est vrai, a suivi la même voie. De 1900 à 1914, elle a abaissé dans de notables proportions les droits sur les vins, la bière, le sucre, etc, dont la consommation a crû immédiatement d'une façon notable. A la suite de la loi de 1900 par exemple, la consommation du vin a augmenté de plus de 15 millions d'hectolitres (moyennes décennales de 1890-1900 et de 1900-1910, comparées). L'application de la conférence de Bruxelles a fait baisser le prix du sucre très sensiblement de plus de 0,60 le kilo et la consommation a passé de 420.000 à près de 700.000 tonnes, donnant presque 18 kilos par habitant.

On peut appliquer aux transports et aux postes ce qui vient d'être dit des produits hygiéniques de consommation, ainsi la taxe sur le transport des voyageurs abaissée en 1892 à la suite de la suppression de l'impôt supplémentaire de 1871 a incité les Français à voyager beaucoup plus. De même encore après 1905, le nombre de lettres expédiées s'est accru dans d'énormes proportions, conséquence de l'abaissement du timbre à 0 fr. 10.

Ces divers dégrèvements, qui sont d'une grande

importance pour l'hygiène de la race et le développement économique de la nation, n'ont cependant pas jeté le trouble dans le budget. Si on compare le revenu total des impôts frappant les produits de cette catégorie en 1889 et 1912, on voit que loin de diminuer les recettes ont au contraire augmenté sensiblement. Et cependant le dégrèvement des boissons hygiéniques était de 66 o/o, celui du sucre de 58 o/o, celui du timbre poste de 33 o/o, l'impôt sur le transport des voyageurs en grande vitesse était supprimé, etc. Donc, même en tenant compte des causes accidentelles qui ont pu agir dans le même sens (développement de la richesse publique, du bien-être, récoltes exceptionnelles, etc) la diminution de la taxe provoque inévitablement une augmentation très sensible dans la consommation du produit.

La situation vers laquelle tendait la politique fiscale française avant la guerre était de plus en plus acceptable et en rapport avec les besoins du pays. La guerre a modifié cette tendance. La loi du 31 décembre 1916 a augmenté la taxe sur ces produits, apportant ainsi une dérogation très sensible à notre politique antérieure. Les autres nations nous ont d'ailleurs précédé dans cette voie de relèvement de taxes. L'Angleterre y est entrée la première. La loi du 19 avril 1916 a établi :

- a) Un droit sur les eaux de table à partir du 1^{er} mai ;

b) Un droit de 4 pence par gallon sur les cidre et poiré à partir du 5 mai.

L'Italie par décret du lieutenant général du Royaume en date du 31 août 1916 a relevé des trois quarts l'impôt sur les boissons.

Mais cette modification, due à la guerre, n'est que temporaire et n'engage en rien le système fiscal de demain.

Il convient enfin d'envisager une troisième catégorie de produits, dénommés produits de première nécessité, car ils sont indispensables à la vie, comme le pain, la viande, le sel, etc.

Sur de tels objets une taxe quelconque, si légère soit-elle, est injustifiée; elle provoque en effet un renchérissement qui atteint dans la satisfaction de ses besoins les plus essentiels la classe la plus nombreuse et la plus pauvre du pays, celle qui a un salaire juste suffisant pour assurer son existence quotidienne.

De nombreuses personnes affirment à la légère que l'augmentation de prix des objets de première nécessité, du fait d'une taxe, retombe non sur le consommateur, mais en dernier lieu sur l'employeur de ce dernier quel qu'il soit.

Le salaire devant assurer l'existence du travailleur et de sa famille doit augmenter avec le coût de la vie, disent-ils.

Il est facile de répondre que cette assertion est par

trop absolue et que la hausse du taux des salaires suit rarement et avec une corrélation parfaite l'augmentation de prix des objets de première nécessité. Ce n'est que peu à peu, à la suite de luttes et de souffrances nombreuses, que l'employé voit son salaire augmenter et peut rejeter ainsi sur son employeur la charge nouvelle résultant de la taxe.

Mais que de privations dans les étapes successives, tant que l'écart originel au préjudice du travailleur n'est pas comblé entièrement. Même lorsque le salaire a augmenté dans la même proportion que les objets nécessaires à la vie (égalité qui s'établit fort rarement étant donné les oscillations continuelles de hausse et de baisse) même dans ce cas essentiellement favorable, que de situations particulières à envisager. Ces situations sont telles qu'elles font, sans compensation possible, arrêter brusquement la répercussion sur le consommateur qui détruit le produit. Le chômage, la maladie, l'infirmité, les accidents, la fermeture ou le déplacement de certains ateliers obligent l'ouvrier à accepter le salaire réduit, qui lui est souvent offert et avec lequel il ne pourra plus se procurer tous les objets pourtant nécessaires à son existence, car le prix a augmenté.

Les droits fiscaux retombent alors sur les classes laborieuses qui ne peuvent s'y soustraire ; elles sont placées dans cette alternative : payer ou s'abstenir de consommer. Or, payer n'est pas possible,

le salaire est insuffisant ; s'abstenir l'est encore moins car c'est pour ainsi dire se condamner à mourir de faim. Et voilà à quoi peuvent aboutir des impôts sur le pain, la viande, etc. Mettre des taxes sur ces produits, c'est pousser à la privation, à la misère, un grand nombre de travailleurs.

Il est encore une seconde raison presque aussi impressionnante qui condamne les taxes sur les objets de première nécessité, la seule que donnaient les anciens économistes.

Les quantités de pain, viande, sel, etc., consommées par chaque individu riche ou pauvre sont sensiblement égales. Donc une taxe sur ces produits n'a que peu d'importance pour les classes riches, mais est supportée d'autant plus lourdement qu'on envisage des classes de la société de plus en plus pauvres.

C'est une sorte de capitation progressive mais à rebours « un impôt progressif sur la misère », a-t-on pu dire. Cet argument a bien perdu un peu de sa force ; mais malgré les atténuations apportées par M. Paul-Leroy Beaulieu, il subsiste encore en grande partie.

Il faut reconnaître avec le savant économiste que l'homme riche consomme davantage par gaspillage ou par raffinement. Donc pour la même quantité de produits réellement utilisés, les quantités employées diffèrent notablement ; et le riche paie plus d'impôts que le pauvre. Mais celui-ci, obligé d'acheter au

détail, paie encore un prix plus élevé que le riche qui peut bénéficier des prix de gros. D'autre part ce dernier entretient une nombreuse clientèle qu'il nourrit et pour laquelle il acquitte l'impôt. Mais même en tenant compte de ces atténuations, l'argument exposé se dresse encore puissant contre l'établissement de telles taxes.

Si nous envisageons sur ce point la politique financière des grands Etats européens en général et de la France en particulier, nous voyons que les nations se sont efforcées d'éliminer peu à peu de leur budget les taxes de ce genre. Il n'y avait assurément pas d'impôt plus immoral que l'impôt si longtemps prélevé en Italie sur la mouture des grains qui, en 1884, date de sa suppression, rapportait plus de 80 millions. Il n'y en avait pas non plus de plus odieux, de plus mal supporté que l'impôt sur le sel, l'impôt de la gabelle qui a laissé dans la langue française le mot « gabelou » toujours pris en mauvaise part. Cet impôt a disparu complètement en Angleterre dès 1825, aux Etats-Unis en 1868, en Belgique en 1870, en Russie en 1880, presque entièrement en France où, depuis 1848, il s'élève à 0 fr. 10 seulement.

Par l'exemple de la Russie, nous allons nous rendre compte de l'importance que peut avoir sur la consommation un impôt sur le sel.

De 1863, date où fut créé cet impôt à 1880, c'est-à-dire en dix-sept ans, malgré l'extension de l'empire

et l'accroissement considérable de la population, la consommation en sel passe seulement de 39 millions 461.000 pouds à 56.315.000 pouds. L'augmentation totale est donc de 16.854.000 pouds, soit 2,5 0/0 par an. Paraît l'Oukase du 23 novembre 1880 qui supprime l'accise sur le sel à partir du 1^{er} janvier 1881 et diminue le droit de douane sur l'importation de sel étranger ; de 1881 à 1890, en dix ans, la consommation passe de 56.315.500 à 85.443.500 pouds, soit donc une augmentation de 29.128.000 pouds, c'est-à-dire plus de 5 0/0 par an, donc le double de l'augmentation antérieure (1).

L'Angleterre fournit un exemple frappant de cette sage politique financière de dégrèvements. Dès le début du xix^e siècle, avant même les grandes réformes de Robert Peel, beaucoup de taxes sur les consommations populaires sont ou diminuées ou même supprimées.

En 1846, les Corn-laws, véritables impôts sur le pain, disparaissent. Après 1880, Gladstone supprime ce qui reste de « taxes sur la misère. »

Des circonstances particulières, comme la guerre du Transvaal, ont pu obliger l'Angleterre à changer momentanément sa politique, puisque en 1902 elle créait une taxe très légère sur les blés ; mais elle ne

1. *Bulletin de statistique et législation comparée.*

fut que passagère, et dès le 1^{er} juillet 1903 elle disparaissait.

La France a suivi une politique semblable, mais plus tardivement. Après 1870, pour panser les blessures de la guerre, la France créait 800 millions d'impôts nouveaux : aucun ne fut établi sur les objets de première nécessité. Exemple remarquable qui devrait toujours être présent à l'esprit des législateurs.

Il semble cependant que pendant les vingt-cinq ans qui ont précédé la guerre, la France ait modifié parfois sa ligne de conduite, à l'exemple d'un grand nombre d'Etats européens. Il semble en effet qu'elle ait voulu taxer les « denrées vitales », suivant l'expression de Guizot. Mais toutefois nous nous empressons de dire que les lois auxquelles nous faisons allusion, lois de 1885, 1887, 1892 et 1903, qui imposent en particulier le pain et la viande ont été votées dans un but très différent du but fiscal.

Ce sont avant tout des lois de protection agricole qui ne témoignent pas nécessairement d'un système financier. Le vent de protectionnisme à outrance qui a soufflé sur toutes les nations dans les dernières années du xix^e siècle, et qui tout naturellement a touché la France, a provoqué l'établissement de taxes nombreuses sur les objets de première nécessité dans l'intention de défendre l'agriculture française contre la concurrence des pays neufs d'outre-mer.

Mais le consommateur ne cherche pas l'intention ; il ne voit que le résultat brutal, à savoir l'augmentation de prix du pain et de la viande. Il constate avec amertume que ces droits protecteurs ont surélevé le prix des marchandises indispensables à la vie dans de plus grandes proportions que si des impôts spéciaux les avaient frappées.

Destinés à relever les cours avilis pour sauver telle branche de l'agriculture en péril, ils infligent au consommateur des sacrifices énormes ; ceux-ci ont d'ailleurs été si bien entrevus par le législateur qu'il a concédé au gouvernement la faculté de suspendre l'application de ces taxes lorsque le besoin s'en ferait sentir.

Quoique l'étude de ces droits protecteurs soit hors de notre sujet, il ne nous est pas possible de ne pas examiner rapidement l'effet du tarif protectionniste sur le blé et la viande en particulier.

Un droit de 7 francs (1) sur le blé représente une augmentation de 30 à 40 o/o du prix du produit lui-même. Si cette taxe s'appliquait aux 70 millions de quintaux vendus chaque année, la charge supportée par le consommateur serait de 450 à 500 millions de francs. Mais le droit ne joue pas intégralement et on peut évaluer la surcharge effective à 4 ou 5 francs par 100 kilos, ce qui représente encore un prélèvement de

1. N.-B. — Ce droit a été porté à 10 francs en juillet 1917.

plus de 300 millions : charge occulte, car les sommes encaissées à la frontière sont bien inférieures à ce chiffre ; ce sont les agriculteurs qui profitent de la différence.

Sur la viande, même constatation. La loi de 1893 a eu pour résultat d'augmenter de 25 à 30 o/o le prix du bœuf ou du mouton, alors que la consommation de viande en France était insuffisante. La charge qui fut imposée de ce chef fut de plus de 200 millions.

Toutes voisines et ayant le même résultat (c'est pourquoi nous nous croyons obligé d'en dire un mot), sont les taxes d'octroi au profit des villes. Ces taxes permettent d'opérer sur les poissons, œufs, fromages et autres denrées de même nature, un prélèvement d'environ 100 millions. Voilà donc 600 millions perçus d'une façon détournée sur les denrées de première nécessité. Ne voulant pas nous écarter de notre sujet, nous nous contenterons de nous associer aux reproches qui, à juste titre, sont adressés à ces diverses taxes ; nous ne trouvons pour ces impôts aucune circonstance atténuante ; ils sont condamnables parce qu'ils provoquent de grandes souffrances, surtout chez les classes travailleuses. Nous admettons volontiers qu'ils ne sont pas entièrement « progressifs à rebours » (1) ; néanmoins, ils causent en partie et entretiennent inconsciemment le malaise et

1. Caillaux, *Notre système d'impôt*, 1904, p. 86.

la souffrance ; ils devraient être complètement bannis du budget.

Dans l'étude qui suit, nous allons nous efforcer de montrer l'influence de la taxation sur la consommation des objets de la première et de la deuxième catégories, c'est-à-dire sur les produits de luxe ou nuisibles et sur les produits d'utilité relative.

Sur ceux de la troisième, c'est-à-dire sur ceux de toute première nécessité, à notre avis, et nous croyons en avoir suffisamment indiqué les raisons, il ne devrait peser aucune taxe. S'il en existe, elles ont été inspirées, la plupart du temps par des considérations étrangères au point de vue fiscal, et soulèvent les questions fort complexes du protectionnisme et du libre échangeisme. C'est pourquoi nous laisserons ces questions hors du cadre de notre travail.

Par quelques exemples récents choisis dans les produits des deux premières catégories, nous nous efforcerons de montrer l'influence bienfaisante ou désastreuse que l'établissement ou la suppression, le rehaussement ou la diminution des taxes de consommation peuvent exercer, tant sur l'activité économique de la nation que sur l'hygiène et la salubrité de la race.

Nous allons essayer de dégager la double règle qui doit inspirer la politique fiscale d'une nation au point de vue de la taxation : suivant la qualité des produits,

ou bien faire monter la taxe jusqu'à un degré tel qu'elle rapportera à l'Etat le revenu le plus considérable pour la consommation la plus réduite ; *ou bien* la faire descendre jusqu'à un taux aussi faible que possible de manière à faire monter la consommation au chiffre le plus élevé.

Parfois, surtout quand il s'agit de certaines fonctions ou services publics ou quasi-publics l'Etat, si son budget n'est pas trop besogneux, doit se contenter de couvrir au moyen de la taxe juste les dépenses résultant de la fonction. L'Etat devra même abandonner toute taxe sur certains produits ou certains services essentiels au développement de la nation, et couvrir ces dépenses avec les recettes générales : en cas d'excédents budgétaires surtout, comme le cas s'est présenté en Amérique.

Pour les Etats européens, pour la France en particulier, une telle situation financière est fort problématique, même en période normale. Il n'en reste pas moins vrai cependant que l'impôt doit, dans certaines circonstances, jouer un rôle économique ou moralisateur.

Certains auteurs ne voient dans l'impôt qu'un instrument fiscal et ne se soucient nullement des répercussions qu'il peut provoquer. Cette théorie longtemps en faveur dans tous les Etats est de plus en plus abandonnée. D'autres économistes veulent manier l'impôt en général, et les taxes de consom-

mation en particulier pour s'en servir comme une arme dans la lutte des classes.

Pour les uns comme pour les autres, il s'agit de fournir au Trésor les ressources nécessaires ; mais nous estimons que cette préoccupation ne doit pas faire perdre de vue le rôle économique ou social de l'impôt.

La taxe doit parcourir une échelle de taux et se fixer au maximum ou au minimum, selon que l'exige l'intérêt général de la nation ou l'intérêt particulier du consommateur. L'Etat qui, dans l'exploitation de ses fonctions ou services publics, crée ou modifie des tarifs, doit aussi tenir compte de ces données dans une large mesure, et ne pas considérer uniquement l'intérêt fiscal. Mais si le contribuable a rendu nécessaire une taxe nouvelle par l'usage immodéré d'un produit mauvais, l'Etat ne doit pas hésiter à appliquer un impôt élevé, l'intérêt général y est attaché.

Notre travail comporte deux grandes parties :

La première est relative aux impôts de consommation.

La deuxième aux fonctions et services publics.

L'alcool nous fournira un premier exemple ; nous étudierons l'effet du relèvement de la taxe sur ce produit, en particulier celui de la loi du 29 décembre 1900.

Le deuxième exemple sera celui du tabac. L'augmentation de prix des qualités dites « de luxe » en

1910 est très intéressante, car ce rehaussement ayant été mal conçu, la réforme dut être rapportée très rapidement devant ses résultats déplorables.

Le sucre nous permettra l'étude de la taxation sur les produits d'utilité relative. Nous nous occuperons surtout de l'abaissement de taxe qui a suivi la conférence de Bruxelles de 1902.

A la deuxième partie, beaucoup plus générale, nous consacrerons deux exemples. Nous chercherons d'abord à établir l'effet de la réduction du tarif voyageurs à la suite de la réforme de 1892 (date de la suppression de l'impôt supplémentaire de 1871). Enfin nous étudierons dans le dernier chapitre le développement de la correspondance postale provoqué par la réduction du prix du timbre poste à 0 fr. 10 en 1906.

Dans cette deuxième partie, nous aurons surtout à envisager le résultat économique de la réforme pour le pays.

Si le législateur procède à une majoration de tarif peu importante, son effet pour le Trésor est fort peu appréciable. En revanche, elle provoque des récriminations et des plaintes de la part de toutes les branches de l'activité nationale surtout des moins vivaces qui en souffrent tout particulièrement.

Si la majoration de tarif est élevée, elle devient alors très préjudiciable. L'activité industrielle et commerciale est gravement atteinte ; leur essor peut

même se trouver arrêté. Pour quelques millions supplémentaires encaissés par l'Etat ou les compagnies concessionnaires, une crise grave peut être provoquée qui causera des souffrances profondes hors de proportion avec le bénéfice réalisé d'autre part.

Des relèvements de tarifs ne peuvent donc avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles, pendant ou après une guerre par exemple. Devant les besoins énormes du Trésor, il pourra être nécessaire de faire fléchir la règle générale. Pendant une telle crise, en effet, le relèvement du tarif sera noyé au milieu de la hausse générale et rapide qui se produira sur tous les produits.

Mais une telle élévation de tarif ne doit être que temporaire, pour soulager la Trésorerie jusqu'au retour à une période normale. Dès qu'avec la paix l'ordre sera rétabli dans la vie économique du pays, le législateur devra se hâter de revenir au tarif antérieur.

Les diminutions au contraire doivent toujours être importantes afin de servir de stimulant à l'activité économique. Le service prendra immédiatement une grande extension ; ainsi la diminution de la taxe sera très vite compensée.

Mais si les recettes brutes risquent de ne pas souffrir de toute diminution de tarif, il n'en est pas de même des recettes nettes.

La modification d'une taxe de consommation proprement dite quoique faisant varier la quantité consommée, n'entraîne cependant pour l'Etat que des dépenses nouvelles insignifiantes. Si l'augmentation de la taxe est importante, elle rend la fraude plus rémunératrice et par conséquent plus tentante ; elle oblige à exercer une surveillance plus sévère. Mais les frais résultant de la création de quelques emplois supplémentaires sont très faibles et presque négligeables..

Il n'en est pas de même lorsque la diminution de taxe affecte un service public ou quasi-public. L'augmentation de la correspondance postale a obligé à augmenter le nombre d'employés des postes, le nombre de bureaux, etc., et l'on doit tenir compte de ces dépenses accessoires supplémentaires dans le calcul des résultats financiers de la réforme.

De même la diminution du tarif des voyageurs a multiplié le nombre des voyages.

Dans ce cas les dépenses supplémentaires peuvent être faibles, si antérieurement à la réforme les trains étaient mal utilisés ; car il n'est pas nécessaire d'apporter de modification trop profonde dans l'exploitation. Mais si par hypothèse nous supposons la baisse importante, il faut créer des trains supplémentaires, renforcer la voie, doubler certaines lignes, agrandir des gares, etc. Toutes ces dépenses de personnel, de combustible, de mobilier et de maté-

riel, etc., viennent influencer sur le résultat financier.

Il en résulte presque toujours les premières années un déficit net dans l'exploitation. Cependant si la réforme est reconnue nécessaire et capable de procurer indirectement des bénéfices appréciables, il ne faut pas hésiter à la réaliser. L'Etat récupérera largement sous une autre forme la perte consentie.

Lorsque l'exploitant n'est pas l'Etat, mais une Compagnie concessionnaire, la question est plus délicate.

En effet, quand l'Etat exploite lui-même, on peut admettre que les moins-values du service soient couvertes dans une certaine mesure tout au moins par des plus-values dans le rendement des autres impôts.

Cette rémunération indirecte des sacrifices du Trésor ne peut entrer en ligne de compte lorsque les services sont exploités par des Compagnies concessionnaires, qui sont obligées de trouver dans le seul produit des taxes le remboursement de leurs dépenses.

Mais en dernière limite la perte, qui peut résulter pour elles de toute diminution du tarif, en vertu du jeu de la garantie d'intérêt, est supportée par l'Etat, qui intervient toujours dans la gestion financière de ces grands organismes.

Toutefois la prudence est toujours à conseiller surtout dans le second cas où des intérêts particuliers risquent d'être gravement lésés. Une diminution de

tarif devra être suffisamment importante pour servir de stimulant à l'activité économique de la nation. Mais elle ne devra pas être exagérée, car son effet ne serait plus efficace, il en résulterait fatalement des pertes inutiles pour le Trésor.

CHAPITRE III

La taxation des produits nuisibles L'alcool. — Son importance. — Ses effets

Dans l'exposé des motifs d'une pétition de la Ligue nationale contre l'Alcoolisme se trouvent résumées d'une façon saisissante les conséquences néfastes de l'abus de l'alcool :

« Attendu que l'alcoolisme rend fou et criminel, qu'il provoque l'épilepsie et la tuberculose, qu'il tue chaque année des milliers de Français. Attendu qu'il fait de l'homme une bête féroce, de la femme une martyre, de l'enfant un dégénéré, qu'il désorganise et ruine l'avenir du pays. »

Nous allons montrer d'abord que l'alcool mérite ces reproches. Puis nous envisagerons la répercussion qu'ont eue les divers rehaussements de l'impôt sur la consommation, et l'importance qu'il faut accorder à la taxation dans la lutte contre l'alcoolisme.

D'après M. Würtz (*Dict. de Chimie pure et appli-*

quée), l'alcool aurait été extrait pour la première fois au xii^e siècle par un alchimiste arabe, Aboucacis. Cependant certains passages d'auteurs latins et même grecs permettent de croire que l'alcool était déjà connu aux époques reculées de l'antiquité.

Importé en Europe au moyen âge par le voyageur Raymond Lulle, on l'utilise tout d'abord seulement en médecine. Il faut arriver au xvii^e siècle pour en trouver l'usage comme boisson (l'arrêt du Conseil du 28 mai 1659 soumit ce produit au même droit de détail que le vin).

Pendant longtemps l'alcool, obtenu d'ailleurs par la seule distillation des boissons fermentées (vin, cidre, poiré) ne fut consommé qu'en petites quantités. Dans le courant du xix^e siècle, son usage comme boisson prit un développement considérable, par suite surtout, comme dit le Dr Legrain (1), « du préjugé et de l'imitation ». Les maladies de la vigne ; l'oidium vers 1850, et surtout le phylloxéra après 1875, en diminuant la production du vin, restreignirent d'autant la source de l'eau-de-vie naturelle.

Pour satisfaire le consommateur, le producteur s'est alors adressé à toutes sortes de produits fermentescibles : il a ainsi obtenu des alcools à bon marché, qui sont venus exciter encore la consommation.

1. Dr Legrain, *Dégénérescence sociale et alcoolisme*.

D'abord les fruits sucrés, prunes, cerises noires, genièvre, etc... ont servi à la fabrication du quetsch alsacien, du slibowitz hongrois, du kirsch, du gin, etc. Puis des sous-produits considérés jusqu'alors comme sans valeur ont été distillés ; les marcs de raisin, les lies de vin ont donné l'eau-de-vie de marc ; les résidus de la fabrication du cidre, le calvados ; les moûts de canne à sucre, les boues résiduaires de la fabrication du sucre de betterave, le tafia.

La distillation de ces résidus, la plupart du temps dans les alambics rudimentaires des petits propriétaires, a donné naissance à des produits de plus en plus médiocres, mais auxquels le bon marché et aussi la couleur de l'acquit dû aux lois de 1872 et 1903 ont donné une valeur inattendue.

Mais là ne s'arrête pas l'énumération des matières premières utilisées pour la fabrication de l'alcool. Les céréales et les légumineuses fournissent les eaux-de-vie de grains : l'orge sert à la fabrication du whisky d'Ecosse et d'Irlande, le riz à celle de l'arak, le seigle distillé donne le schiedam de Hollande.

Les carottes, panais, topinambours, pommes de terre, betteraves, fournissent également des eaux-de-vie qui sont les plus nuisibles de toutes, à cause de certaines espèces d'alcools très toxiques qu'elles renferment.

Au point de vue chimique le mot alcool désigne toute une famille de produits ayant des points de

ressemblance assez frappants pour qu'on puisse les désigner du même nom générique, mais qui diffèrent les uns des autres par leur caractère, leur goût, etc. A côté de l'alcool de vin proprement dit, ou alcool éthylique, nous trouvons l'alcool propylique en abondance dans l'eau-de-vie de marc, l'alcool butylique dans celle provenant de mélasses, l'alcool amylique dans celles tirées des grains, et des pommes de terre, etc.

Le premier, l'alcool de vin, est déjà très nocif ; quant aux autres appelés alcools, supérieurs, ils le sont beaucoup plus encore, surtout l'alcool amylique.

La distillation de ces produits ne peut débarrasser l'alcool de composés beaucoup plus nuisibles ; j'ai cité les éthers et surtout le furfurol, dont l'action nuisible est telle que 30 grammes suffisent pour tuer un homme.

En outre, une rectification complète, longue, coûteuse et difficile enlève le goût, la saveur au produit et par là diminue sa valeur marchande. C'est pourquoi toutes les eaux-de-vie sont plus ou moins toxiques, et les meilleures sont d'autant plus dangereuses qu'elles sont plus savoureuses.

Il faut encore ajouter à cette double nocivité naturelle le résultat des falsifications qu'elles subissent. Souvent en effet les drogues vendues dans les cabarets sous des noms plus ou moins pompeux, ne sont

que des alcools industriels, peu et très mal rectifiés, colorés artificiellement et aromatisés.

C'est sous la forme d'absinthe que l'alcool est surtout redoutable, car l'absinthe est deux fois toxique, et par elle-même et par les produits impurs dont elle permet l'emploi en masquant leur mauvais goût sous la violence de son arôme.

Tous ces apéritifs, toutes ces liqueurs fines, tous ces breuvages aux merveilleuses couleurs dont l'extrême variété embellit les devantures des cafés, le comptoir des buvettes, des bars et autres débits de boissons, tous ces alcools industriels impurs aromatisés par des essences stupéfiantes, par des bouquets variés, produisent sur l'organisme les effets les plus pernicioeux :

Peu d'organes essentiels échappent aux coups de ce produit. D'abord l'alcool nuit à la digestion, directement par son mélange avec les aliments, sur lesquels il retarde l'action des ferments ; indirectement par son action corrosive sur les organes eux-mêmes.

L'estomac devient presque inerte, sans contractions énergiques, et ne peut plus remplir efficacement son rôle.

Le foie aussi ne secrète plus la bile que d'une façon anormale ; selon les individus ou bien il s'atrophie, ou bien il augmente de façon démesurée.

Sur l'appareil circulatoire les effets de l'alcool sont

aussi déplorables ; il accélère les battements du cœur et fatigue inutilement cet organe ; il active de façon exagérée la circulation du sang et occasionne des échanges trop grands de calorique entre le corps et l'air ambiant ; ces pertes de chaleur n'étant pas compensées, le sang se refroidit peu à peu. Il irrite aussi les vaisseaux sanguins, leur fait perdre leur élasticité.

L'action de l'alcool sur l'appareil respiratoire est encore plus terrible. (1) Suivant l'expression du Dr Magnan, « l'alcool est le père de la tuberculose ». L'examen des statistiques (2) montre en effet qu'aucune autre maladie n'est aussi fortement influencée par l'alcool. Si l'on compare deux cartes de France, l'une donnant la consommation en eau-de-vie, l'autre la fréquence de la tuberculose, on constate que ces deux cartes se ressemblent étrangement. Le Nord et le Nord-Ouest sont les régions qui absorbent le plus d'alcool ; ce sont aussi elles les plus éprouvées par la terrible maladie.

L'action de ce produit sur le système nerveux est des plus funestes. Il lui enlève la sensibilité, provoque la lésion de la moelle épinière, la paralysie du cerveau, le désordre de l'intelligence, c'est-à-dire la folie.

1. Dr Legrain, *Un fléau social*.

2. *Bulletin de statistique et législation comparée*, Ministère des Finances, 1906.

Mais l'alcoolisme n'est pas seulement une maladie individuelle, c'est surtout une maladie sociale. Il n'est pas rare que, dans les familles ouvrières dont le chef s'adonne à la boisson, pour procurer au mari et au père le breuvage devenu nécessaire, la femme, les enfants soient privés de viande, souvent même de pain ; la famille est condamnée à habiter dans des taudis infects, privés d'air et de lumière où elle contracte toutes les maladies qui forment le triste cortège de la misère.

Le grand crime de l'alcool ce n'est pas de frapper le buveur dans sa personne, mais c'est d'atteindre profondément, par une conséquence inéluctable, les enfants du buveur, de les vouer dès l'enfance à l'hôpital, au cabanon ou à la prison.

Bien plus, ce n'est pas seulement la vie de famille qui est atteinte, mais la vie économique du pays tout entier. L'alcoolique étant incapable de songer à l'avenir, puisqu'il réserve toutes ses ressources pour le cabaret, l'alcool est l'ennemi des institutions de prévoyance qui font la puissance et l'orgueil d'une nation.

L'alcoolique, perd d'abord toute sûreté en lui-même ; il est sujet à tous les accidents d'autant plus redoutables qu'ils peuvent être funestes non seulement à lui-même mais encore au public. Bientôt, ne pouvant plus travailler, il vient renforcer les rangs de l'armée des sans-travail ; il accuse de sa misère

la société entière, devient de plus en plus haineux et expose des revendications de plus en plus irréalisables.

On pourrait facilement allonger la liste des méfaits de l'alcool dans la vie privée et dans la vie sociale. Nous nous contenterons comme résumé de citer ces paroles de Gladstone : « L'alcool fait de nos jours plus de ravages que les trois fléaux historiques : la famine, la peste et la guerre ; plus que la famine et la peste, il décime ; plus que la guerre, il tue ; il fait plus que tuer, il déshonore. (1) »

Voilà donc un produit des plus funestes pour l'individu et pour la nation. C'est pourquoi l'Etat ne doit pas rester indifférent aux progrès de sa consommation. Il ne doit pas comme le prêtre antique suivre de loin les phases du combat, et faire seulement des vœux pour le succès de la bonne cause.

Il doit dans l'intérêt de l'individu, dans l'intérêt plus élevé de la nation, employer tous les moyens en son pouvoir pour enrayer les progrès du mal.

Il est donc naturel que l'Etat, en plus des autres moyens dont il peut disposer pour lutter contre l'alcoolisme (application rigoureuse des peines encourues par les débitants, loi du 23 sept. 1871 : suppres-

1. Citation faite par M. Druhen, *De l'alcoolisme au point de vue social* (Bulletin de l'Association française pour l'Avancement des Sciences), 1873, p. 1.069

sion du privilège des bouilleurs de cru, limitation de nombre des débits, etc...) songe à utiliser l'arme fiscale.

Il doit frapper l'alcool de taxes élevées ; celles-ci en même temps qu'elles procurent au Trésor des recettes plus considérables sont susceptibles d'arrêter les progrès du mal, en diminuant la consommation pendant les premières années d'application du nouveau tarif.

Certains auteurs n'accordent aucune influence à la taxation dans la lutte contre l'alcoolisme ; leur raisonnement très simple semble au premier abord avoir une très grande force. La vente de l'alcool, disent-ils, donne à l'Etat des ressources considérables qui lui permettent d'équilibrer son budget ; or, il est à craindre, il est même certain que la diminution des consommateurs par suite d'un fort relèvement de la taxe, occasionnera un déficit important. Donc le besoin financier de l'Etat est en lutte avec le besoin de salubrité. En outre, étant donné l'importance de la taxe (les 9/10 du prix de vente sont pour l'Etat, et 1/10 seulement pour le marchand), comme la fraude est proportionnelle à la taxe, il semble bien que la taxation soit inefficace à enrayer le mal.

Ce raisonnement est certes très exagéré, et il suffit pour s'en rendre compte d'étudier l'histoire de la taxation de l'alcool en France au cours du XIX^e siècle.

Cette étude doit être faite avec le plus grand soin

car il est très difficile, au milieu des éléments divers qui exercent leur action sur la matière imposable, de discerner exactement l'influence réelle de l'augmentation de tarif. La substitution à l'alcool de vin des alcools de grains et de mélasses, la transformation des procédés commerciaux des viticulteurs (causes qui ont amené des baisses de prix importantes), les variations annuelles des récoltes, le développement économique, la multiplication des voies ferrées (qui ont permis de porter les produits dans les régions les plus reculées) et surtout la fraude légale qui sévit sous le couvert du privilège des bouilleurs de cru, ont agi pendant le siècle et agissent encore en sens opposé.

Toutes ces causes tendent à annihiler l'effet de l'augmentation de la taxe. Lorsque la réforme est peu importante et lorsqu'elle se place au milieu d'une période particulièrement favorable au développement de l'une ou l'autre des raisons ci-dessus, son effet est pour ainsi dire noyé comme en 1855, ou considérablement amorti comme en 1860. Mais si l'augmentation de tarif (1) est importante comme en 1871 (surcharge de : 66 fr. 25) ou en 1900 (nouvelle surcharge de : 63 fr. 75) et si les autres raisons agissent normalement en sens opposé, alors on se rend compte

1. La loi du 30 juin 1916 a établi une surcharge encore plus forte : 150 francs par hectolitre (si on tient compte du droit d'entrée de 30 francs, supprimé).

facilement de l'effet du relèvement de tarif. Pendant les premières années la consommation diminue dans des proportions d'autant plus grandes que l'augmentation de la taxe a été plus forte. Par la suite la consommation reprend sa marche ascendante, mais l'augmentation annuelle est bien moindre.

L'intérêt du Trésor, dans ces modifications successives, n'est-il pas sacrifié à l'intérêt de la morale? Ne semble-t-il pas préférable pour nos finances de procéder à des rehaussements de taxe peu élevés mais fréquents : la quantité taxée ne variera que fort peu et le fisc bénéficiera de recettes supplémentaires. Certains auteurs le soutiennent. Mais alors, la progression de la taxe suivant la progression du développement de la richesse générale, nous ne trouverons aucune modification dans la marche du fléau. L'Etat n'aura pas rempli son rôle, et les quelques ressources supplémentaires qu'il aura pu se procurer seront largement compensées par les dépenses que lui imposent les progrès de l'alcoolisme. Et ces pertes sont considérables.

Le Dr Rochard a établi pour la France en 1886 le prix de revient de la consommation abusive de l'alcool. Les dépenses imposées à l'Etat pour la garde des alcooliques aliénés, pour la répression de leurs crimes ainsi que les dépenses imposées par eux à l'Assistance publique dépassaient alors 60 mil-

lions (1). Le même calcul a porté l'évaluation en 1895 à 90 millions (chiffre donné par M. Charles Dupuy dans *la Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1896). Aujourd'hui ce chiffre dépasse largement 120 millions même en tenant compte de la diminution de consommation de l'alcool.

Nous pouvons encore citer le compte rendu d'une séance du Conseil général du Morbihan où il est dit : « Les quatre cinquièmes des aliénés de l'asile de Lesvellec sont des alcooliques ; ils coûtent au département 300.000 francs par an (2) ». Et le Morbihan est loin d'être en tête au point de vue de la consommation de l'alcool.

Parmi les condamnés qui ont passé en 1886 par la prison de Sainte-Pélagie à Paris, et dont M. Marambat (3), greffier, a enregistré avec soin l'existence antérieure à l'incarcération, le nombre des alcooliques figurait pour :

71 0/0 des condamnés pour vol, escroquerie, faux en écritures ;

88 0/0 des condamnés pour violence, coups et blessures volontaires ;

79 0/0 des condamnés pour mendicité et vagabondage ;

1. Chiffre cité par Nau-Laer dans son ouvrage : *l'Alcoolisme et ses remèdes*.

2. *Le Journal*, septembre 1913.

3. M. Marambat, *l'Alcoolisme et la criminalité*, 1887, p. 6, tableau II.

57 o/o des incendiaires.

Et nous ne parlons pas de la perte, qui ne peut être évaluée en argent, résultant de l'influence néfaste de l'hérédité alcoolique. La plupart des enfants meurent en bas âge, si ce n'est à la naissance ; la plus grande partie des survivants demeurent généralement faibles et sont plus que les autres exposés aux maladies contagieuses. Voilà encore l'alcoolisme un des facteurs principaux de la dépopulation de la France, de sa déchéance matérielle et morale.

L'intérêt immédiat du Trésor n'est donc pas seul à considérer, il y a aussi à envisager l'intérêt indirect de la nation. C'est pourquoi le législateur ne doit pas hésiter à procéder à des rehaussements de taxe très importants. Seuls en effet ils ont un résultat tangible au point de vue de la santé publique (1). Nous allons d'ailleurs nous en rendre compte en étudiant l'histoire de la taxe de l'alcool en France ; et nous verrons que les relèvements de tarif de 1871 et surtout de 1900 ont seuls provoqué une diminution réelle de la consommation.

L'examen des statistiques nous indique en effet que la consommation de l'alcool n'a pas cessé d'augmenter de 1830 à 1900 avec un temps d'arrêt de 1871 à 1876. Puis tout d'un coup, en 1901, nous trouvons une diminution marquée.

1. Cauwès, *Economie politique* t. III, p. 89 et suivantes.

De 1831 à 1840 la consommation moyenne par tête est de	1 l. 2
Dé 1841 à 1850	— — 2 l. 2
De 1851 à 1860	— — 2 l. 2
De 1861 à 1870	— — 2 l. 4
De 1871 à 1880	— — 2 l. 8
De 1881 à 1890	— — 3 l. 9
De 1891 à 1900	— — 4 l. 7
De 1901 à 1910	— — 3 l. 5

La réforme de 1855 qui porta la taxe à 60 francs par hectolitre d'alcool pur n'eut pas d'influence sur la consommation parce que cette augmentation fut compensée largement par une diminution des prix de fabrication. Pendant la première moitié du XIX^e siècle l'alcool consommé est presque exclusivement de l'alcool de vin. Mais à partir de 1850, la récolte de vin ayant diminué, par suite des ravages de l'oïdium, commence la fabrication de l'alcool d'industrie, au moyen de la distillation des substances farineuses et des mélasses de betteraves ; le prix de fabrication baisse et les cours s'effondrent. De 124 francs l'hectolitre en 1855, ils tombent à 108 francs en 1856, 86 francs en 1857 et 57 francs en 1858, et cela malgré l'élévation des droits qui se trouve ainsi complètement annihilée. Aussi de 715.000 hectolitres en 1855, la consommation monte à 768.000 hectolitres en 1856 pour atteindre 825.000 hectolitres en 1857 et 843.000 hectolitres en 1858.

1. *Bulletin de Statistique et Législation comparée.*

En 1860 nouvelle surtaxe de 30 francs sur ce produit qui paie désormais 90 francs par hectolitre.

Cette modification de tarif ne doit pas non plus être retenue, car la majoration de taxe fut, comme la précédente, compensée en grande partie par la diminution du prix de fabrication. Le phénomène constaté pendant la période antérieure continue. De 57 francs l'hectolitre en 1858 les cours s'abaissent à 44 francs en 1860. Une autre raison est aussi à considérer : c'est le développement extraordinaire de la prospérité de la France pendant la période qui va de 1860 à 1870. 1860 est une date très importante dans notre histoire économique, puisqu'elle inaugure l'ère des traités de commerce. Cependant malgré ces deux causes, l'effet de la réforme quoique éphémère se produisit. D'abord, au lendemain de la mise en application de la loi du 26 juillet 1860, il y eut un léger fléchissement dans la consommation.

De 852.000 hectolitres en 1860, elle était tombée à 825.000 en 1861, pour atteindre à nouveau et dépasser l'ancien chiffre dès 1862.

Mais l'augmentation annuelle de la consommation pendant la période de 1869 à 1870 fut bien inférieure à celle de la période de 1855 à 1860.

Tandis que dans cette période quinquennale l'augmentation annuelle était de 27.000 hectolitres, pendant la période décennale qui suivit le relèvement de tarif, elle ne fut plus que de 17.000 hectolitres,

malgré, nous le répétons, le progrès considérable de la richesse nationale. Si la taxe sur l'alcool n'avait pas été rehaussée, ce n'est pas un million d'hectolitres qui auraient été consommés en 1869, mais de 200 à 300.000 hectolitres de plus.

En 1871, le rehaussement de la taxe fut beaucoup plus considérable et par suite beaucoup plus effectif. Ce ne fut pas sans difficulté que l'Assemblée nationale vota cette surtaxe, et si nous nous reportons aux discussions de l'époque, nous y trouvons un acharnement semblable à celui que mirent en 1900 les défenseurs de l'alcool à lutter contre toute majoration de tarif.

L'impôt augmenté de 60 francs par hectolitre est porté à 150 francs et dès 1872, avec les décimes en sus, à 156 fr. 25.

Les résultats de ce rehaussement de taxe ne se firent pas longtemps attendre.

En 1869, la consommation avait atteint 1.008.000 hectolitres. Nous devons négliger 1870 et 1871, années anormales à cause de la guerre, et considérer seulement 1872. En outre, le traité de Francfort ayant enlevé à la France l'Alsace et la Lorraine, il convient de déduire du chiffre de 1869 la consommation de ces deux provinces, évaluée à 38.000 hectolitres environ. Donc le chiffre rectifié de 1869 est de 970.000 hectolitres.

En 1872 nous enregistrons un chiffre de 755.000

hectolitres, soit une diminution de 215.000 hectolitres environ ou 0 l. 55 par tête.

Puis la marche en avant reprend assez vive d'abord, puisque deux ans suffisent pour combler la diminution (le chiffre de 1869 est atteint à nouveau en 1874) ; plus lente les années suivantes jusqu'en 1878, où elle s'élève à 1.100.000 hectolitres.

Ainsi de 1869 à 1878, en neuf ans, l'augmentation moyenne annuelle a été 13.000 hectolitres au lieu de 17.000 comme précédemment.

Considéré en lui-même le ralentissement de la consommation peut paraître faible, mais il faut remarquer qu'il se substitue à une augmentation normale fort importante, qui, d'après les résultats des années antérieures, aurait atteint 50.000 hectolitres par an si aucune modification de taxe n'avait eu lieu.

De 1878 à 1900, l'augmentation devient considérable, malgré les faibles ralentissements de 1882 et 1894.

De 1.100.000 hectolitres en 1878 la consommation s'élève en 1892 à 1.735.000 hectolitres et en 1900 à 1.782.000 hectolitres, le maximum ayant été atteint toutefois en 1898 avec 1.800.000 hectolitres. Soit donc dans vingt-deux années une augmentation moyenne de près de 32.000 hectolitres par an, ce qui fait monter la consommation par tête de 2 l. 98 à 4 l. 66.

Les causes de cette augmentation constante doi-

vent être cherchées dans la situation économique du pays en général prospère et surtout dans les modifications apportées au commerce du produit. En outre, l'alcool de vin est de plus en plus remplacé par l'alcool d'industrie obtenu à des prix de revient très bas, ce qui permet de faire tomber les cours à 31 et 32 francs par hectolitre.

Quant aux recettes annuelles, jamais même en 1872 elles ne furent inférieures à celles de 1869. L'année qui précéda la guerre, le Trésor avait encaissé 96 millions. Or, en 1872, première année d'application du nouveau tarif, les recettes s'élèvent à 119 millions ; donc 23 millions de plus qu'en 1869. L'année suivante elles atteignent 148 millions à cause des décimes en plus, et elles vont sans cesse grossissant lentement jusqu'en 1878 (180 millions) beaucoup plus rapidement après cette date, passant brusquement à 220 millions en 1880, pour arriver à 306 millions en 1900.

Donc dès 1878 la recette a doublé, tandis que la consommation a augmenté à peine de 10/o.

En outre de 1869 à 1900 si nous ne tenons pas compte des deux années anormales de 1870 et 1871, nous avons pour une période de vingt-neuf ans une augmentation de recettes de 210 millions de francs, soit près de 7 millions et demi par an.

Ainsi la surtaxe de 1871 a produit en 1900 une augmentation de recettes de 220 0/o pour une aug-

mentation de consommation de 83 o/o. Pour atteindre la même recette avec l'ancien tarif de 90 francs par hectolitre la consommation d'alcool aurait dû s'élever à près de 3.200.000 hectolitres ou 8 l. 25 par tête d'habitant, chiffre effrayant, qui se passe de tout commentaire.

Nous allons étudier maintenant la loi du 29 décembre 1900 qui marque avant la guerre le dernier rehaussement et aussi le plus efficace de la taxe sur l'alcool. D'autre part cette loi est un pas en avant considérable de la politique financière de la France dans la voie que nous défendons ici.

En 1871 le mobile primordial, l'unique même pouvons-nous dire qui a poussé l'Assemblée nationale, était la recherche de ressources. En 1900 le but financier n'est plus seul à entrer en ligne de compte. Le Gouvernement et les Chambres s'étaient émus devant les progrès considérables de l'alcoolisme dans les dernières années du siècle surtout de 1895 à 1900 (dans cette courte période la consommation moyenne d'alcool par habitant avait bondi de 4 l. 07 à 4 l. 70). Des commissions extra-parlementaires avaient établi rapport sur rapport. Et cependant ce ne fut qu'après de longues et pénibles discussions, grâce à la volonté résolue du ministre des Finances, partisan convaincu de l'impôt moralisateur, que les Chambres votèrent la loi du 29 décembre 1900. Cette loi présente bien la tendance

indiquée ci-dessus puisque, d'une part elle exonère presque complètement les boissons hygiéniques, d'autre part elle surcharge l'alcool de façon importante.

Les boissons hygiéniques avaient déjà bénéficié d'un dégrèvement de 33 o/o environ en 1881.

Il fut jugé insuffisant malgré le développement de leur consommation ; une exonération presque complète est en effet nécessaire, car cette consommation ne comporte pas une élasticité très considérable ; l'impôt n'est pas seul à agir et la moindre variation dans le rendement des récoltes a une répercussion très sensible. C'est ce que comprit le législateur de 1900 en réalisant le dégrèvement de ces boissons : vin, cidre, poiré, hydromel, etc).

Le résultat fut brillant. Le dégrèvement des vins évalué à 66 o/o fit faire un bond considérable à la consommation, bond qui, dès la première année, n'est pas inférieur à 22,5 o/o. La quantité consommée passe, en effet, de 35.800.000 hectolitres en 1900 à 43.000.000 en 1901. Elle s'élève à 50.000.000 hectolitres environ en 1909 (cette dernière année avait vu, il est vrai, une récolte de raisin exceptionnelle).

Dans l'espace de dix ans, de 1901 à 1910, la consommation de vin la plus faible, celle de 1904 (40.050.000 hectolitres après deux récoltes très déficitaires) est encore supérieure de 5.000.000 hectolitres à la plus élevée de la période antérieure, celle de 1899

(35,270.000 hl.). Si nous comparons les deux moyennes décennales de 1891-1900 et 1901-1910, nous trouvons en faveur de cette dernière période une augmentation de 13 millions d'hectolitres, ce qui représente 40 o/o ou plus de 33 litres par tête d'habitant (résultat dont il y a lieu de se féliciter).

Quant aux recettes elles avaient tout naturellement subi une diminution importante. Cependant cette diminution a été inférieure aux prévisions. La perte sur le vin seul avait été évaluée à plus de 100 millions ; elle ne fut que de 95 et baissa bientôt à 90.

Donc, pour les boissons hygiéniques, le but est atteint. En est-il de même pour l'alcool visé par la même loi ?

Une surcharge importante de : 63 fr. 75 par hectolitre soit 40 o/o est imposée à l'alcool, surcharge à laquelle il nous faut encore ajouter l'élévation des droits d'octroi en faveur des villes. Aussi pendant les deux premières années de l'application de la loi, nous assistons à un effondrement des quantités consommées qui de :

1 782.000 hectolitres en 1900 tombent à	
1.346.500 — en 1901 et ensuite à	
1.258.900 — en 1902.	

Ce qui donne une diminution de 435.500 hectolitres ou de 30 o/o en 1901, de 523.000 hectolitres ou 35,5 o/o en 1902.

Les premières années d'application de la nouvelle taxe sont donc marquées par une restriction évidente, indiscutable de la consommation de l'alcool ; cette restriction se manifeste de la part des débitants surtout par la diminution de capacité du petit verre, et de la teneur alcoolique de la boisson et, de la part d'un grand nombre de buveurs, par la substitution du « Coup de blanc » au petit verre. Pour être complet, nous devons aussi tenir compte, mais dans une très faible mesure, de l'accalmie qui suivit l'exposition universelle de 1900.

La diminution de degré de l'alcool dans les débits fut très importante, et pas moindre de 5 à 6 degrés en moyenne. Ce n'était pas d'ailleurs la première fois que semblable fait se produisait. Déjà en 1872 et en 1898 lors de l'augmentation des droits d'octroi sur l'alcool à Paris, on avait assisté à des phénomènes analogues (1).

En 1871 au moment où le tarif allait être élevé considérablement, Léon Say, alors Préfet de la Seine, fit prélever avant sa mise en vigueur un échantillon d'eau-de-vie chez 100 débitants des différents quartiers. L'analyse constata que le titre moyen était de 38°81. Un an après, sous le nouveau régime, un deuxième prélèvement montra que les débitants pour ne

1. Desroys du Roure, *les Taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques à Paris.*

pas augmenter le prix du petit verre avaient diminué la teneur alcoolique à 36°70. Cet abaissement ne satisfit d'ailleurs pas le consommateur et les débitants durent relever à nouveau le degré des boissons. Un troisième prélèvement en décembre 1875 donna le chiffre intermédiaire de 37°5. Le résultat de la loi n'avait pas été vain, même à ce point de vue (1).

En 1901 l'abaissement du degré fut beaucoup plus important ; comme en 1871 il fut aussi suivi d'un relèvement notable, ce qui explique en partie et l'effondrement des quantités taxées en 1901 et 1902 et leur relèvement marqué en 1903.

La diminution de la consommation fut un peu moins importante cependant que semblent l'indiquer les chiffres officiels à cause de la fraude. Il est très facile de nous en rendre compte, puisque la régie publie les évaluations annuelles de la production des bouilleurs de crû.

Il faut noter, que, au lendemain du vote de la loi, la fraude devient très importante, et la pratique de la distillation des bouilleurs se développa dans les régions où elle était encore inconnue. Mais le Gouvernement devant la perte subie par le Trésor reconnaît la nécessité de l'arrêter ; la loi du 31 mars 1903 réglemente la fabrication, sans toutefois supprimer entièrement le privilège. La consommation taxée

1. A. Husson, *les Consommations de Paris*, 1875, p. 272.

augmente ; mais en 1905 nous touchons à la fin de la législature, aussi la régie voit réduire ses moyens d'action. La répression est éternée, le nombre des procès et le chiffre des amendes diminuent, la loi ordonne même le remboursement d'amendes pour 200.000 francs.

En 1906, à la veille des élections, la loi du 27 février rétablit le privilège. Immédiatement la consommation taxée diminue et la production des bouilleurs de crû qui avait été sérieusement amoindrie par l'effet de la loi de 1903, fleurit à nouveau.

Si pour cette période nous rectifions les chiffres de l'administration avec les évaluations des bouilleurs, nous trouvons comme consommation réelle en :

1901	1.346.000	plus	286.000	=	1.632.000	hectolitres environ
1902	1.258.000	—	135.000	=	1.393.000	—
1903	1.369.000	—	46.000	=	1.415.000	—
1904	1.514.000	—	76.000	=	1.590.000	—
1905	1.381.000	—	79.000	=	1.460.000	—
1906	1.378.000	—	199.000	=	1.577.000	—

Une rectification semblable nous donne pour 1900 :
1.782.000 plus 204.000 = 1.986.000 hectolitres.

La moyenne de la consommation réelle de 1901 à 1906 est de 1.510.000 hectolitres environ, tandis que celle de la période de six ans qui avait précédé la réforme est de 1.800.000 hectolitres.

La diminution de la consommation est donc voisine de 300.000 hectolitres par an et elle se chiffre

par 475.000 hectolitres, si nous envisageons la dernière année d'application de l'ancien tarif. La taxe a donc été efficace.

En 1907 le Gouvernement impose une surtaxe de 50 francs (1) sur les absinthes, vermouths et similaires qui sont, nous l'avons expliqué, les boissons les plus nocives. Cette surcharge amène aussitôt une diminution de la consommation, diminution qui se manifeste surtout, comme précédemment, par un abaissement du degré alcoolique des boissons surtaxées.

Telle maison qui fabriquait à 72 degrés à dû très vite baisser le degré à 60°. Mais la surtaxe est faible et d'ailleurs limitée aux absinthes. Aussi après une diminution assez sérieuse en 1907, nous enregistrons la reprise de la consommation à :

1.290.000	hectol.	en	1907
1.340.000	—	—	1908
1.399.000	—	—	1910

Après cette date la progression s'accroît un peu et la consommation s'élève à 1.558.000 hectolitres en 1913. Il faut encore y ajouter 220.000 hectolitres fabriqués par les bouilleurs de crus et exempts de droits.

Examinons maintenant le résultat financier de la réforme :

1. Loi des Finances du 20 janvier 1907.

En 1900 les recettes fournies par la taxe sur l'alcool s'élevaient à 306 millions.

En 1901 malgré une restriction énorme dans la consommation taxée (435.000 hl.) elles restent encore supérieures à celles de l'année précédente et se chiffrent à 307.5 millions.

L'année 1902 enregistre un léger déficit : 301 millions seulement sont encaissés par le fisc à cause d'une production de vin tout à fait exceptionnelle.

Mais ces chiffres doivent être modifiés. Les stocks des négociants exercés lors de la mise en vigueur de la loi, et les approvisionnements constitués par les simples particuliers pendant la période comprise entre les arrêtés de décembre 1900 et le 1^{er} janvier 1901 pour échapper à la surtaxe, furent considérables. Leur effet se fit sentir pendant deux ans.

L'imposition des stocks chez les débitants produisit 18 millions environ. Quant aux approvisionnements des particuliers ils n'ont pu être évalués. Même en négligeant ces derniers, il nous faut donc augmenter les recettes de 1901 et 1902 de 9 millions chaque année, ce qui les porte à :

316 millions en 1901 et
310 — — 1902

Donc nous pouvons dire que les recettes de la nouvelle taxe sur l'alcool ont toujours été supérieures à celles de la taxe ancienne, car dès 1903 elles augmentent d'une façon importante.

Fin 1902 les stocks sont épuisés, et en 1903 la fraude légale réglementée, tout au moins jusqu'en 1906. Après cette date l'effet du rétablissement du privilège des bouilleurs est compensé en partie par la surtaxe sur les absinthes en 1907. Aussi les recettes atteignent 326 millions en 1903 et s'élèvent constamment :

354 millions en 1910		
387,5	—	— 1912
407,5	—	— 1913

On se rend facilement compte de l'intérêt que la morale et l'hygiène d'une part et le Trésor de l'autre, ont retiré de cette réforme.

En 1913, les résultats de la réforme de 1900 peuvent s'exprimer de la manière suivante :

Diminution de la consommation, au minimum 0 l. 60 par tête d'habitant.

Augmentation des recettes, de plus de 100 millions.

Quoique importants, ces résultats sont insuffisants encore.

L'augmentation des ressources aurait été beaucoup plus considérable, si la réforme avait été poussée jusqu'au bout, par la suppression pure et simple du privilège des bouilleurs de cru, privilège indéfendable en droit et en morale que seule maintient la raison politique. Nous n'en voulons pour preuve que cette

phrase de M. Chapuis, député bouilleur, à la séance du 10 février 1903 : « Nous voterons contre le ministère qui aura porté atteinte aux droits de nos bouilleurs de cru ». Nous pourrions citer les déclarations de beaucoup d'autres députés des départements bouilleurs à cette même séance du 10 février : MM. Gustave Rivet, Couyba, Legrand, Camuzet, etc., par exemple (1).

Un autre fait encore plus typique de notre histoire parlementaire nous sert de preuve irréfutable. Deux assemblées ont supprimé le privilège sur l'insistance du Gouvernement ; en 1872 d'abord, en 1903 ensuite. Ces deux mêmes assemblées, à la veille de se séparer, craignant pour la réélection d'une grande partie de leurs membres, anéantirent presque sans discussion leur vote antérieur et rétablirent le privilège au grand préjudice et de la morale et du Trésor.

A combien s'élève la perte subie par le Trésor, du fait de l'existence de ce privilège. Les auteurs ne sont pas d'accord dans leurs évaluations ; Léon Say en 1875 disait 80 millions, Pascal Duprat en 1880, 75 millions, Claude des Vosges parlait de 177 millions, Rouvier en 1903 comptait 50 millions et en 1906, 25 millions seulement. Depuis 1906 la fraude a bien augmenté comme l'indiquent les évaluations du ministère des Finances ; aussi nous sommes en dessous de la vérité en évaluant la perte en 1913

1. *Journ. off.*, Chambre *in extenso*, t. I.

à 60 millions. D'ailleurs c'est un chiffre voisin qui a été cité dans une conférence faite le 26 février 1910 à Lyon par M. Joseph Reinach :

« J'ai dans mon dossier une statistique officielle du ministère des Finances. Depuis huit ans la production d'eau-de-vie par les bouilleurs non contrôlés s'est élevée de 46.000 à 293.000 hectolitres et l'évaluation, ajoutée la circulaire ministérielle, est certainement en dessous de la vérité. Si vous multipliez 293.000 hectolitres par 220 francs qui est le chiffre actuel des droits sur les spiritueux, vous obtenez 65.490.000 francs. Voilà le cadeau que la législation actuelle fait aux bouilleurs de cru. »

En face du chiffre réel de la diminution de la consommation de l'alcool (250.000 hectolitres par an) nous devrions donc inscrire l'augmentation des ressources qu'aurait dû retirer le Trésor du rehaussement de 1900, c'est-à-dire 160 millions au minimum.

Le tarif français à la veille de la guerre, même en tenant compte des taxes d'octroi au profit des villes, était encore considérablement inférieur aux tarifs anglais ou américain. L'Angleterre demande à l'alcool de grosses recettes. L'impôt sur l'alcool qui était déjà en 1901 de 521 francs par hectolitre, a été porté à 710 francs en 1909. Aussi les liqueurs fortes tendaient de plus en plus à céder le pas aux liqueurs dites hygiéniques.

La France, à la même date avec sa taxe de

220 francs par hectolitre, pouvait demander de grosses recettes à l'alcool. La loi du 30 juin 1916 a porté le droit général de consommation sur l'alcool à 400 francs par hectolitre. Nous avons déjà vu que cette majoration de taxe a produit les meilleurs résultats au point de vue financier, malgré les conditions défavorables du pays à l'heure actuelle.

Mais nous sommes encore loin du tarif anglais. Au lendemain de la guerre, lors de la réorganisation de nos finances, on devra demander à ce produit de nouvelles ressources. Une taxe de 600 à 650 francs serait à notre avis très avantageuse pour le Trésor en même temps que très salulaire pour la nation.

Nous sommes persuadés que nos législateurs, malgré l'importance politique et électorale de l'alcool, auront recours à cette nouvelle surtaxe à cause de l'énormité de nos besoins. L'alcool est déjà visé indirectement. Le projet de loi déposé par M. Thierry, ancien ministre des Finances, sous le numéro 3.452, prévoit la création d'une taxe additionnelle au droit de licence fixée à la moitié de la valeur locative des locaux professionnels. Son produit est évalué à 45 ou 50 millions.

En outre, certains parlementaires tel M. Ch. Dupuy, sont partisans de la surtaxe et considèrent l'alcool comme notre « Trésor de guerre. »

L'exemple de la loi de 1900 est significatif. Le

ministre, qui fera voter le relèvement de taxe ci-dessus indiqué devra l'accompagner de précautions fiscales très strictes afin de garantir la perception intégrale de l'impôt.

Il devra accentuer les tendances de la loi du 30 juin 1916 en abaissant considérablement la quantité d'alcool exempte de droits, supprimant ainsi presque entièrement le privilège des bouilleurs de cru, privilège d'ailleurs injuste et immoral.

Si après la guerre nos législateurs, enfin revenus de leur aveuglement, pour ne pas dire plus, décident, avec cette augmentation de taxe, la suppression du privilège des bouilleurs de cru et la limitation des débits de boisson, ils feront ce jour-là pour l'amélioration de la santé publique, la diminution de la mortalité et le relèvement physique et moral du pays, un pas en avant considérable, tout en procurant à notre malheureux budget un supplément de ressources qui ne nous paraît pas devoir être inférieur à 200 millions.

Ces mesures permettront d'atteindre ainsi le double but moral et fiscal, car elles augmenteront les recettes du Trésor et diminueront « cette corruption, cette ruine publique, cette terrible épidémie qu'on appelle l'alcoolisme », comme disait Laboulaye le 27 août 1871, aux applaudissements de l'Assemblée.

1. *Journal officiel de la République*, séance 27 août 1871, p. 3.008.

CHAPITRE IV

La taxation limitée à certaines espèces des produits mauvais. Ex. : le tabac.—Augmentation de prix en 1910. — Ses résultats défectueux.

Lorsque le législateur veut établir, ou majorer la taxe sur un produit mauvais, il doit apporter la plus grande attention à la réalisation de la réforme. Une modification hâtive ou mal étudiée donne toujours des résultats opposés aux prévisions, car la loi de la substitution des besoins constitue un risque très grave pour le succès d'une réforme et menace de déjouer les calculs les plus habiles.

Si le produit à surtaxer comporte plusieurs catégories ou des succédanés, le législateur peut être tenté, pour des raisons diverses, de frapper très durement les qualités supérieures, consommées uniquement par les classes riches, et d'épargner les qualités ordinaires dont use la masse de la population. Une telle pratique provoque toujours de graves mécomptes ; le législateur détourne la réforme du

double but qu'elle doit remplir alors que le produit exerce ses effets pernicioeux sur tous les consommateurs. Aussi les résultats ne tardent pas à être rapidement désastreux pour le budget sans amener par compensation un progrès économique ou moral de la nation.

La surtaxe mise sur certaines qualités dites « de luxe » devient prohibitive pour beaucoup de consommateurs ; pour satisfaire leurs besoins, ils se rejettent vers les qualités plus ordinaires qui ont été épargnées ; le Trésor, qui devait tirer de la réforme des recettes supplémentaires, le plus souvent au contraire, voit diminuer les anciennes. Quant à la santé du consommateur, elle risque d'être plus gravement atteinte, car la consommation des qualités inférieures augmente considérablement.

Il arrive aussi parfois qu'une réforme réalisée primitivement pour atteindre le double but fiscal et économique est par la suite appliquée de telle sorte que ce deuxième but disparaît complètement au profit du premier.

La modification de tarif donne alors des résultats financiers excessivement brillants, même inespérés ; mais le mal qu'on voulait tout au moins enrayer, sinon faire disparaître, se trouve aggravé de façon considérable au point de devenir un péril pour la nation entière.

Aussi, dans les deux cas, soit pour éviter que

le Trésor et l'hygiène n'aient à souffrir plus longtemps d'une réforme mal conçue, soit pour arrêter les progrès redoutables du mal, provoqués par une réforme mal appliquée, le législateur se voit contraint de détruire complètement son œuvre ; il doit revenir à la situation antérieure, ou compléter la première réforme, en édictant des règles d'application très sévères.

La Russie nous fournit à la veille de la guerre un exemple typique des fâcheux résultats d'une réforme bien conçue, mais détournée par la suite du double but qu'elle se proposait. C'est à propos de l'alcool, où « un procédé fiscal a été transformé en un instrument de démoralisation du peuple » suivant l'expression du comte de Witte, promoteur de la réforme.

En 1893, ce pays avait institué le monopole de l'alcool dans la louable intention d'arrêter les progrès de l'alcoolisme tout en ne portant pas un trop grave préjudice au Trésor. C'est bien l'esprit qui se dégage d'une circulaire du comte de Witte en date du 22 décembre 1894 : « Le but essentiel de la réforme est la sobriété du peuple ». Or, les successeurs de ce ministre ont détourné le monopole de son but essentiel ; de telle sorte que c'est aux dépens de la santé du peuple que la vente de l'alcool a procuré à l'Etat des bénéfices formidables. Il a suffi de huit ans pour que tous les frais de premier

établissement (dépenses d'expropriation, frais de construction d'usines, d'entrepôts, stocks)... soient payés. Dix ans plus tard, en 1912, l'Etat retirait déjà du monopole un revenu de 1.200 millions de francs.

Cette extraordinaire productivité de l'impôt dénonçait le développement de l'alcoolisme en Russie, développement tel que l'attention du tzar Nicolas II lui-même fut attirée sur cette question. A la suite d'un voyage en Crimée au début de 1914, il adressa à son ministre des Finances, M. Kokotzoff, qui dut démissionner, un rescrit dans lequel il demandait que « la politique financière du pays ne s'oriente plus vers l'exploitation des vices destructeurs des forces morales et économiques » (1). Et la Russie, devant les résultats regrettables de l'application de la réforme de 1893, a été obligée de revenir à l'esprit qui l'avait inspirée.

Le second exemple d'une réforme mal conçue qui, dès son origine, avait abandonné complètement le point de vue de la morale et de l'hygiène pour satisfaire uniquement le but financier, nous est fourni par la France. Nous voulons parler de l'augmentation de prix de certaines catégories de tabacs dits « tabacs de luxe ».

Avant d'entrer plus avant dans les résultats de la

1. Rescrit impérial du 12 février 1914 (*Le Matin*, 13 février 1914).

réforme du 25 avril 1910, nous allons en quelques lignes montrer la légitimité de l'impôt sur le tabac.

D'ailleurs cet impôt a toujours été supporté sans grandes récriminations par le consommateur. Créé déjà par Richelieu en 1629, il a toujours été en faveur auprès de nos gouvernants ; Necker le considérait comme la contribution à la fois la moins dure et la plus imperceptible et le rangeait dans la classe des inventions fiscales les plus habiles. Plus tard, Léon Say déclarait que c'était « le plus inattaquable de nos impôts ».

Ce produit, importé d'Amérique par l'ambassadeur de Portugal, Jean Nicot, fit son apparition en France en 1560 à la Cour de François II (1). Au début il fut imposé directement à l'importation, plus tard indirectement par une majoration de prix, lorsque sa vente devint une ferme en 1674, puis un monopole d'Etat le 1^{er} juillet 1811, en vertu du décret du 29 décembre 1810 ; malgré le taux élevé de l'impôt son usage se répandit rapidement.

Une forte taxe sur le tabac sous une forme quelconque est un impôt équitable auquel on peut recourir, car il atteint un produit superflu dont l'usage est nuisible au consommateur.

Les auteurs qui ont écrit sur cette question (et ils sont légion puisqu'il ne se passe guère d'année sans

1. René Stourm, *les Finances de l'Ancien Régime*.

qu'une œuvre nouvelle ne vienne s'ajouter aux précédentes) sont unanimes à reconnaître que le tabac est un poison, qui peut produire sur l'organisme les effets les plus désastreux. Bien que les accidents qu'il peut engendrer soient fort nombreux, certains individus peuvent cependant en user impunément, et des milliers de fumeurs satisfont leur passion du matin au soir sans être nullement incommodés. Car le tabac frappe le point faible de l'organisme : il est sans inconvénient pour l'individu parfaitement sain ; mais, qui peut se vanter de n'être atteint d'aucune tare physiologique et, comme dit le proverbe persan : « l'homme n'est certain d'être à l'abri du malheur que le jour de sa mort ».

Pour la plus grande partie des consommateurs le tabac est un ennemi qui attaque plus ou moins profondément tel ou tel organe ; il sert de réactif et favorise l'éclosion et le développement d'un grand nombre de maladies parmi lesquelles nous citerons : le cancer des fumeurs, la perte de l'appétit et l'affaiblissement du pouvoir digestif de la salive, l'asthme, l'anémie et la débilité héréditaire de la progéniture, la perte de la mémoire, la paralysie générale, etc... « La fumée du tabac, a dit Raspail, alourdit la pensée, rend l'esprit paresseux, porte à l'inactivité et à l'inaction. Les vrais travailleurs de corps et d'esprit ne fument point, en travaillant du moins : ouvrier fumeur, ouvrier flâneur ».

Aussi le législateur, se sentant à l'abri des critiques, n'a-t-il pas hésité d'abord à taxer le tabac, puis à relever cet impôt à plusieurs reprises ; depuis l'établissement du monopole en 1810 jusqu'à la fin du xix^e siècle, nous trouvons deux rehaussements de taxe sur toutes les espèces de tabac, en 1860 et en 1872, relèvements qui ont d'ailleurs donné les meilleurs résultats.

Dans les premières années du xx^e-siècle, on a songé à élever le prix du produit ; c'est ainsi qu'en 1908, le ministre des Finances, M. Cochery, pour se procurer des ressources nouvelles, avait proposé un artifice un peu enfantin, mais de nature à soulever le moins de réclamations possibles. Son projet comportait l'augmentation de tous les tabacs de 10 à 20 0/0 mais indirectement, car le prix des paquets devait rester le même, tandis que leur poids serait diminué.

En 1910 le projet fut repris avec certaines modifications. Le décret du 25 avril releva seulement le prix de certaines qualités dites « de luxe » sans toucher aux qualités ordinaires ; furent taxés surtout les tabacs scaferlati supérieurs et les cigarettes :

Le scaferlati n° 23 <i>bis</i> de 15 fr. le kg. fut porté à 16 fr.			
La cigarette n° 65	— 23.25	—	25 —
— 69 <i>bis</i>	— 32.50	—	35 —
— 74 <i>bis</i>	— 28.	—	30 —
— 79	— 18.50	—	20 —
— 82	— 32.50	—	35 —
— 82 <i>bis</i>	— 30.35	—	32.50

Le législateur avait cru pouvoir se procurer un supplément sensible de recettes en augmentant seulement le prix des tabacs de qualité supérieure sans modifier celui du tabac ordinaire ; il avait voulu frapper « une forme particulière du luxe dont la force des habitudes fait un besoin », car il avait supposé « que le fumeur consentirait à son plaisir coutumier un sacrifice peu inférieur peut-être même égal au sacrifice demandé », suivant les propres expressions du ministre des Finances (Rapport du ministre des Finances au Président de la République) (1).

Cette hypothèse était très fragile et l'erreur du législateur de 1910 était de ne pas avoir songé suffisamment aux périls, qui sont les inconvénients de toute taxe somptuaire incomplète. La vente du tabac constituant un monopole d'Etat, la fraude était ici il est vrai impossible ; mais l'effet de la loi de la substitution des besoins pouvait s'exercer entièrement ; le consommateur, tout en continuant à satisfaire sa passion, avait toute facilité d'abandonner les qualités surtaxées pour les qualités, dont le prix n'avait pas été majoré, ce qu'il se hâta de faire ainsi qu'il était facile de le prévoir ; les recettes du Trésor restèrent stationnaires et la quantité consommée ne subit aucun ralentissement.

1. *J. off.*, 27 juin 1911, p. 5.054.

La réforme ayant été mise en vigueur à partir du 15 mai 1910, le législateur avait espéré pour les sept mois et demi de 1910 une augmentation de recettes de 13.500.000 francs, et, pour l'année 1911 entière une plus-value d'au moins 18 millions de francs. Ces prévisions furent vite déçues.

Pendant les quatre années qui avaient précédé la réforme, le monopole avait bénéficié d'une plus-value annuelle normale de 9.100.000 francs en moyenne.

En tenant compte de cette plus-value annuelle et de l'augmentation due à la nouvelle taxation, les recettes totales qui avaient atteint en 1909, 487.000.000 de francs devaient dans la pensée du législateur s'élever en 1910 à 509.600.000 francs environ.

Or, la somme réellement encaissée par le Trésor a été seulement de 497.600.000, inférieure de 12 millions de francs aux estimations ; ce mécompte est imputable en entier à la modification de tarif qui n'a produit en réalité que 1.500.000 francs au lieu des 13.500.000 espérés.

En 1911, le mécompte a persisté. Les résultats des quatre premiers mois font en effet ressortir un déficit mensuel de un million sur les recettes escomptées.

Nous savons en effet qu'on comptait sur 18.000.000 pour l'exercice 1911, ou 6.000.000 pour la période envisagée. Or la plus-value ne fut que de 2 millions.

Après 12 mois d'application des nouveaux tarifs le législateurs s'aperçut que la réforme du 26 avril 1910 avait échoué au point de vue fiscal, le seul envisagé, échec d'ailleurs prévu par certains économistes avertis.

Mais cet échec n'aurait pas été très grave, si le relèvement de la taxe avait provoqué une restriction de la consommation. La morale et l'hygiène auraient en effet gagné à la réforme et nous n'aurions pas trop le droit de la critiquer puisque, bien sans le vouloir il est vrai, le législateur aurait atteint un but louable.

Mais cet heureux effet n'a pas eu lieu et les statistiques nous enseignent que, non seulement la consommation du tabac n'a pas subi de restriction, mais encore qu'elle a progressé dans de notables proportions.

En nous basant sur l'augmentation moyenne de la consommation pendant les années qui ont précédé la réforme, il aurait été vraisemblablement consommé en 1911 20.870.000 kilos de tabac de toute qualité (maryland, caporal supérieur, caporal doux, caporal ordinaire); or, rapportés à l'année entière, les chiffres des quatre premiers mois accusent une consommation de 21.187.000 kilos environ, c'est-à-dire 317.000 kilos de plus que le chiffre normal. Ce résultat, qui à première vue semble extraordinaire, s'explique cependant très simplement par le fait d'un déclassement du produit consommé : les qua-

lités surtaxées (maryland, caporal supérieur, caporal doux) ont été délaissées pour le caporal ordinaire qui n'avait pas été atteint et dont la consommation a considérablement augmenté.

Si nous détaillons en effet les totaux ci-dessus, nous nous rendons compte de la diminution considérable de la demande des trois premières catégories au profit de la quatrième (caporal ordinaire). La consommation des diverses qualités de tabac de luxe a été de trois à six fois moindre que celle qu'on aurait dû normalement enregistrer d'après les résultats des années antérieures :

Maryland.....	276.000 kilos	au lieu de	710.000 kgs.
Caporal supérieur...	300.000	—	1.870.000 —
Caporal doux.....	46.000	—	140.000 —

Au total 622.000 kilos de tabac supérieur au lieu de 2.720.000 kilos, ce qui représente une diminution de 2.098.000 kilos environ.

En revanche, nous avons assisté à une augmentation considérable de la consommation du caporal ordinaire. Celle-ci s'est élevée en effet à 20.565.000 kilos au lieu de 18.150.000 kilos (chiffre normal) ; soit 2.415.000 d'excédent. La comparaison des deux chiffres ci-dessus nous donne par différence l'augmentation de la consommation totale, soit 317.000 kilos.

Si nous considérons la vente des cigarettes, nous constatons un déclassement semblable. Les cigarettes

fines, de luxe, dont le prix avait été le plus majoré, furent abandonnées par un grand nombre de fumeurs pour les ordinaires moins surtaxées. Toutefois, la différence de majoration des cigarettes ayant été moins importante, le déclassement fut moins marqué.

En résumé, la réforme de 1910 sur le tabac scarlati supérieur et les cigarettes a donné dès la première année des résultats décevants pour le Trésor et pour l'hygiène. L'attention du Gouvernement fut attirée sur cette situation défavorable et avant que se fussent enracinées ces nouvelles habitudes doublement défavorables pour le Trésor et pour le consommateur, un nouveau décret en date du 27 juin 1911 vint rétablir les prix antérieurs à 1910.

En 1912, le monopole produisait 534.250.000 contre 487.000.000 en 1909. A trois ans de distance, avec des tarifs semblables, l'augmentation de recettes était de 47.250.000 francs représentant une plus-value annuelle de presque 16 millions.

Etant donné qu'en 1911 la recette, calculée, d'après les quatre premiers mois, se serait vraisemblablement élevée à 512.000.000 de francs environ, nous sommes en droit de dire que le retour aux anciens tarifs à partir du 1^{er} juillet 1911 a donné pour les six derniers mois de 1911 une plus-value importante, qui a persisté en 1912 où elle s'est élevée à 22 millions de francs environ.

Au point de vue de l'hygiène, nous devons aussi

nous féliciter de ce décret ; la plupart des fumeurs qui avaient abandonné les qualités supérieures, sont revenus à leurs anciennes habitudes : ils ont réduit leur consommation tout en versant au Trésor une somme plus forte. Beaucoup de ceux qui, entre temps, s'étaient habitués à la cigarette fabriquée, lui sont restés fidèles, en vertu de la loi du moindre effort, bien que son usage fût devenu plus onéreux ; c'est ce qui explique en grande partie la plus-value considérable de 1912.

De l'étude rapide à laquelle nous venons de nous livrer il semble résulter que la réforme de 1910 a eu tout au moins indirectement, un résultat heureux pour le Trésor. Elle a rendu possible en effet, à un an d'intervalle, le retour aux tarifs antérieurs et cette double modification en sens inverse, en modifiant un peu les habitudes des fumeurs, a donné un surplus de recettes de 20 millions environ.

Ces résultats heureux ont été produits par le retrait du décret du 28 avril 1910, éventualité que ne prévoyait nullement le réformateur. Si les augmentations de tarifs qu'il avait mises en vigueur n'avaient pas été rapportées, les recettes de 1912 auraient été bien inférieures.

Le résultat eût été tout différent, si le réformateur de 1910, au lieu de surtaxer seulement les tabacs dits « de luxe » avait englobé dans la réforme toutes les qualités, sans exception. La majoration aurait

pu être un peu plus importante sur les qualités supérieures, ce qui aurait amené un très léger déclassement ; mais il aurait été peu appréciable, et n'aurait fait diminuer que très faiblement la recette totale.

Le tabac est un objet de consommation nuisible, tout le monde en convient et l'Eglise elle-même, pour essayer d'arrêter ses progrès avait, au début du ^{xvii}^e siècle, frappé les fumeurs d'excommunication. Une surtaxe sur le tabac est à conseiller, mais à condition que toutes les qualités soient atteintes et que le consommateur ne puisse éviter la taxe en abandonnant la qualité surtaxée pour celle dont le prix a été respecté.

Les réformes de 1860 et 1872 qui avaient majoré toutes les espèces de tabacs sont significatives à cet égard. De 1848 à 1858 la quantité de tabac consommée avait augmenté de 10 millions de kilos (de 18.313.000 à 28.131.000 kilos), les recettes de 116 à 176 millions de francs, soit une plus-value de 60 millions de francs.

Pendant les dix années suivantes, de 1858 à 1868, dans lesquelles se place le rehaussement de 25 0/0 de 1860, l'augmentation de la quantité consommée n'est plus que de 3.220.000 kilos, c'est-à-dire trois fois plus petite ; celle des recettes au contraire est 71 millions de francs, c'est-à-dire 10 millions plus forte.

La réforme de 1872 produit un effet encore plus remarquable : en 1878, la consommation s'élève

à 32.235.000 kilos, en augmentation de 1 million de kilos seulement sur 1868. Or les recettes ont passé de 247 à 331 millions de francs, en plus-value de 84 millions de francs.

Donc, tandis qu'avant la réforme de 1860, l'augmentation annuelle de la consommation était de 1.000.000 kilos pour une plus-value de recettes de 6 millions de francs, après la réforme de 1872, l'augmentation annuelle n'est plus que 100.000 kilos avec une plus-value de recettes de 8.400.000 francs ; le progrès de la consommation est dix fois moindre et la plus-value dans les recettes a au contraire augmenté de 50 o/o environ.

L'hygiène comme le Trésor ont donc eu largement leur compte à ces réformes.

La mise en regard de ces résultats, avec ceux de la réforme de 1910 étudiés plus haut, nous montre clairement que le législateur doit redouter soigneusement les conséquences de toute modification de tarif ; s'il se place au double point de vue fiscal et moralisateur, la réforme qu'il entreprend donnera des résultats fort appréciables. Au contraire, si pour une raison quelconque, il détourne la réforme de ce double but et ne cherche que l'intérêt du Trésor, d'avance cette modification de taxe est condamnée à l'échec ; les lois économiques qui gouvernent le monde et qui échappent toujours aux décisions des hommes, trouvent immédiatement leur application,

et font produire à la réforme un résultat opposé à celui qu'on en attendait.

Imposez une surtaxe sur le tabac, mais ne faites pas de différence dans les espèces, puisque ce produit est nuisible. Ne permettez pas au fumeur de continuer à satisfaire sa passion tout en évitant la surtaxe, sinon vous obtiendrez comme en 1910 un résultat opposé à vos espérances, c'est-à-dire un déficit dans les recettes et une augmentation dans la quantité consommée.

La loi du 30 décembre 1916 a élevé le prix des différentes espèces de tabacs, de 20 o/o environ. Le législateur a profité de l'exemple de 1910 et n'a épargné aucune espèce et cependant il n'a recherché qu'un supplément de taxe.

Nous savons déjà que les résultats ont été excellents. Quatre mois d'application des nouveaux tarifs ont donné un excédent de recettes de 26,5 millions sur les 80 prévus pour l'année, malgré les approvisionnements faits par les particuliers à la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe. Aussi nous sommes certains que les 80 millions de recettes supplémentaires demandés à cette surtaxe pour 1917 par le législateur seront dépassés. En même temps la consommation sera un peu réduite.

En résumé l'influence de la taxation sur la consommation d'un objet nuisible ou de luxe est considérable ; mais il faut que la modification de tarif

soit telle que le consommateur ne puisse s'y soustraire en aucune façon. Si cette condition est remplie, la réforme atteint presque toujours le double résultat attendu tant par le Trésor que par la Morale.

CHAPITRE V

La taxation des produits utiles. — Le sucre.

— Application de la conférence de Bruxelles.

— Ses résultats.

Tout le monde est d'accord pour reconnaître que le sucre est un aliment de première utilité, un aliment divin, suivant l'étymologie même du mot qui vient du sanscrit *Sa Carru*, et que nous retrouvons dans toutes les langues : sucre en français, zùker en allemand, sugar en anglais, azucar en espagnol, etc...

Le sucre ou saccharose jouit en effet de propriétés alimentaires très précieuses. C'est une des substances les plus aptes à développer et à soutenir les forces de l'homme, et Claude Bernard à qui nous devons sur ce produit des travaux remarquables repris et complétés par M. Chauveau a pu l'appeler « le meilleur régénérateur des forces humaines ».

Claude Bernard a montré l'importance de la fonction glycogénique du foie, fonction qui existe « chez tous les animaux de l'échelle organique, non seule-

ment chez l'animal né, mais encore chez l'animal à naître, fœtus, larve de l'insecte, œuf de l'oiseau, etc.-» suivant l'expression du Dr Grandeau (1).

Sous l'influence de ferments organiques, le foie transforme certains matériaux du sang en une matière sucrée voisine du glucose « le glycogène » indispensable à la vie de l'animal.

Que l'alimentation comporte peu ou beaucoup de sucre, l'élaboration doit se produire ; mais dans le premier cas elle est faible et occasionne au détriment de l'organisme une perte d'énergie importante, car le sucre a un pouvoir thermogène voisin de celui de la graisse ; en effet 1 gr. 52 de sucre produisent dans l'organisme le même résultat que 1 gramme de graisse (2). C'est ce qui explique l'importance du sucre dans l'alimentation des vieillards et des enfants, pour lesquels toute perte d'énergie présente un intérêt particulier.

Le sucre régénérateur d'énergie joue aussi un rôle considérable pour les personnes qui font une grande dépense de force physique ou intellectuelle, car il est prouvé que le muscle en activité utilise trois fois plus de sucre qu'au repos. L'ouvrier devrait pouvoir faire du sucre une des bases de son alimentation

1. Dr Grandeau, *le Sucre dans l'alimentation de l'homme et des animaux*. Paris 1899, p. 25 et suivantes.

2. Chauveau, *Rôle physiologique du sucre dans la production de l'énergie musculaire*.

pour compenser sa grande dépense d'activité journalière. Or, il n'en est rien comme l'a montré le Dr Labbé qui, après enquête sur la nourriture de l'ouvrier parisien, a dit : « Trop de viande, beaucoup trop d'alcool, pas assez de légumes et surtout pas assez de sucre ».

Cette insuffisance de consommation qui s'était cependant améliorée avant la guerre était due en grande partie au prix élevé du produit, résultat d'une taxation trop forte. La taxe sur le sucre représentait en effet déjà avant la loi du 30 juin 1916 plus de 100 0/0 du prix de revient de cette denrée.

Pour développer cette consommation du sucre, M. Dupont en 1908 avait proposé au Congrès de Bordeaux d'introduire le sucre dans le pain, dans la proportion de 5 à 10 0/0. Le pain ainsi fabriqué présente des qualités très sérieuses : léger, facile à digérer, il possède une valeur alimentaire plus élevée que le pain ordinaire. L'expérience fut tentée par M. Malpaux, Directeur de l'Ecole d'agriculture de Berthonval, pour la nourriture de ses élèves. Malgré son succès, cet essai est resté isolé et l'usage du pain au sucre ne s'est pas généralisé à cause du prix trop élevé du produit (1).

Le sucre présente encore une importance toute particulière dans l'alimentation des soldats, auxquels

1. Grandeau, *Opus citatum*, p. 54 et suivantes.

il est souvent demandé, surtout en campagne des efforts profonds et soutenus qui amènent une dépense considérable d'énergie.

Depuis longtemps tous les Etats l'ont introduit dans l'ordinaire de leurs armées ; et, tenant compte de la fatigue excessive des manœuvres, ils ont majoré la ration de campagne.

Ces modifications ont eu lieu à la suite d'expériences concluantes faites dans tous les pays : en particulier en Allemagne par les majors Leistentorfer et Leistikov (manœuvres impériales de 1897), en France aux manœuvres de 1908 sur le 76 R.I.

L'Angleterre a fait plus récemment des expériences semblables, qui l'ont conduite dans les derniers mois de 1913 à majorer de 50 0/0 la ration de sucre de ses soldats.

L'usage des confitures, qui entraîne une grande consommation de sucre, devrait être très développé en France qui, grâce à son climat, produit des fruits en abondance. L'Angleterre et la Hollande nous fournissent sur ce point des exemples dignes d'être suivis, l'Angleterre surtout qui est le pays des confitures, malgré sa pénurie en fruits. Le dégrèvement du sucre en 1903 a eu sur ce point un effet considérable en France. La consommation des confitures a beaucoup augmenté ; quant à l'exportation, elle a fait des progrès très sensibles. Marseille par exemple en a

exporté 250.000 kilogrammes en 1906, 350.000 en 1907...

Le sucre présente aussi au point de vue médical, une grande importance. Gallien avait déjà mentionné ses propriétés antiseptiques, dont la médecine et la chirurgie modernes ont encore peu tenu compte. Le Dr Georges Magnus de Munich a démontré récemment l'action des substances saccharines et du sucre de canne en particulier dans le traitement des blessures (1). D'expériences comparatives, il résulte que les solutions sucrées sont un des meilleurs désinfectants connus. Elles n'ont aucune action nuisible et empêchent la putréfaction et la contamination par les microbes, mieux que les antiseptiques médicaux.

L'importance de la consommation du sucre est donc très grande et comme conclusion nous citerons cette phrase de M. Drouineau : « L'hygiéniste doit faire une large place au sucre dans l'alimentation du travailleur. Le médecin d'armée doit se rappeler que le sucre peut lui permettre de soutenir momentanément et accidentellement les forces de ses soldats surmenés ».

Si d'autre part nous envisageons le rôle de ce produit dans l'alimentation du bétail, nous voyons que son emploi abondant est capable de procurer au

1. *Le Journal*, article de février 1914.

cultivateur et à l'éleveur des bénéfices énormes. L'expérience de M. Hélot de Noyelles-sur-Escaut est concluante. Il soumit 10 bœufs à une alimentation mélassée progressive. Après quatre-vingt-quatre jours de traitement il constata que chaque animal avait augmenté de 138 kilogrammes en moyenne, soit une augmentation journalière de 1 kgr. 640.

La Compagnie générale des Omnibus de Paris, lorsqu'elle possédait encore une cavalerie importante, avant l'apparition de la traction mécanique, avait adopté, à son grand avantage, l'emploi de mélasse dans la provende de ses animaux. Elle en retirait un double profit; d'abord ses chevaux réparant très rapidement leurs forces, pouvaient être utilisés plus fréquemment. Ensuite elle réalisait une économie considérable sur leur nourriture; pour 1899 elle a été évaluée à 536 francs par cheval.

Malgré ces exemples convaincants, cet usage du sucre est toujours resté très faible même avant la guerre. Le législateur s'étant rendu compte qu'une taxe quelconque était immédiatement prohibitive, avait bien dégrevé le sucre destiné à l'alimentation du bétail. Mais il avait accompagné cette mesure heureuse de formalités multiples et ennuyeuses, auxquelles l'éleveur ne se soumettait qu'à regret.

1. D^r Grandeau, *Rôle alimentaire du sucre*. Paris, 1903, p. 86.

D'autre part, certaines industries font grand usage de ce produit.

Mélangé à la bière dans des proportions convenables, le sucre lui donne une grande limpidité, et permet une plus longue conservation. En Angleterre, on emploie jusqu'à 3 kilogrammes de sucre par hectolitre. En France, la loi du 5 juillet 1904 est venue exonérer le sucre dénaturé destiné à la brasserie. Cette réforme s'est produite au moment où cette industrie était en période de transformation, et n'a pas été étrangère aux progrès considérables qu'elle a faits. Ces progrès furent tels qu'en 1913 la bière française avait reconquis le marché national, au détriment des bières importées.

Dans la fabrication du vin, le sucre sert de remède lorsque le jus du raisin en est insuffisamment fourni. La fermentation lui fait subir les mêmes transformations qu'au sucre de raisin proprement dit et ainsi il est possible de donner au vin le degré voulu.

Mais la question de sucrage des vins, dont la théorie remonte au chimiste Macquer et surtout à Chaptal après 1800 (ce dernier a donné une méthode pratique connue sous le nom de Chaptalisation) a provoqué de très violentes discussions.

Le sucrage fut en honneur lorsque le mildew d'abord, le phylloxéra ensuite, ravagèrent le vignoble français ; il sauva alors de la ruine notre viticulture. Mais lorsque la vigne fut replantée, les viticulteurs

peu scrupuleux ne surent pas arrêter leur fabrication de vin artificiel et en inondèrent le marché. Venant concurrencer le vin naturel qui était redevenu abondant, ce fut la mévente, dont les producteurs accusèrent le sucre, devenu bon marché. Leurs représentants, après avoir fait une opposition entêtée à tout dégrèvement de ce produit, demandèrent même le rehaussement de la taxe.

L'article 7 de la loi de 1903 et les lois des 19 juin et 15 juillet 1907 réglementèrent très strictement le sucrage des vins. Depuis lors les colères sont tombées en grande partie, le coupable n'étant pas le sucre mais son emploi frauduleux.

En résumé, le sucre jouit de propriétés alimentaires de premier ordre, de propriétés médicales qu'on aurait tort de négliger, et enfin certaines industries ont recours à lui surtout quand elles sont en péril.

A ce triple point de vue, mais surtout au premier, ce produit doit figurer en très bonne place dans l'alimentation d'une nation.

Il doit être à la portée des plus pauvres habitants des campagnes et des villes. Et avec Le Pelletier de Saint-Rémy, dans son *Questionnaire sur la question des sucres en 1877*, nous dirons : « Le pauvre a droit au sucre comme le riche, en ce sens que l'exagération de l'impôt ne doit pas lui rendre la consommation de ce produit inaccessible. »

L'histoire du sucre est d'ailleurs très intéressante. Son origine est déjà ancienne. Les soldats d'Alexandre le Grand ayant rencontré la canne à sucre sur les bords du Gange, la rapportèrent, enthousiasmés, en Grèce et en Egypte. Les Arabes apprécièrent fort les vertus du produit comme nous le prouve l'ouvrage du docte Avicenne et c'est à la suite de ce peuple guerrier que la canne à sucre fit son apparition dans le bassin occidental de la Méditerranée.

Les compagnons de Christophe Colomb lui firent traverser l'océan ; ses progrès furent rapides aux Antilles et dans l'Amérique centrale.

D'autre part, des voyageurs chinois l'avaient transportée dans l'Empire céleste et en Malaisie : Java devint avec les Antilles le grand producteur de sucre de canne.

Pendant de longs siècles cependant, jusques et y compris le xviii^e, le sucre est d'un prix trop élevé pour que la consommation puisse se répandre dans les classes pauvres.

C'est uniquement un produit de luxe réservé aux classes riches. En l'an 1260 par exemple, il vaut en Angleterre 2.060 francs les 100 kilos. En 1450, à la veille de la découverte des Amériques il atteint 3.000 francs. Ces chiffres sont considérables surtout si nous tenons compte de la valeur relative de la monnaie qui, aux xiii^e et xv^e siècles, était de huit et dix fois plus grande qu'aujourd'hui.

Certes, la mise en exploitation des Antilles fait tomber le prix du sucre. Il ne vaut plus en 1500 que 535 francs les 100 kilos et s'abaisse en 1800 à 382 fr.

Mais ces prix ne permettent pas encore à la masse de la population de consommer ce produit. Ce résultat ne sera atteint qu'à la suite de la révolution sucrière qui se produisit tout au début du xix^e siècle.

Depuis longtemps Olivier de Serres avait signalé l'existence du sucre dans la betterave. En 1747 Margraff réussissait à l'extraire. Mais son procédé n'était pas pratique. Ce fut son élève Achard qui rendit la méthode industrielle, et eut l'honneur de construire en 1799 à Steinau-sur-Oder la première fabrique de sucre de betterave (1). Cette industrie, perfectionnée par le savant français Delessert, prit immédiatement une importance considérable à cause du blocus continental.

Aussi tandis que pendant le xviii^e siècle, le prix élevé de 500 francs les 100 kilos en moyenne, réservait le sucre exclusivement aux riches, dès les premières années du xix^e, l'abaissement considérable permet de faire entrer de plus en plus le sucre dans la consommation générale.

Malgré la crise que traversa l'industrie sucrière du continent après la levée du Blocus en 1814, les cours ne subirent pas de hausse, au contraire la baisse

1. Achard, *Fabrication du sucre en Europe*.

s'accroît ; car le sucre de canne vint prendre sa place dans la consommation, les barrières douanières ayant été ouvertes toutes grandes en 1815 par le comte d'Artois.

Une enquête de 1828 nous montre cette baisse considérable. Le prix n'est plus en effet en 1819 que de 142 francs les 100 kilos. Il s'abaisse même en 1822 à 127 fr. 60 pour se fixer en 1828 à 154 fr. 60.

Aussi à cette date la consommation moyenne a pu s'élever en France à 1 kgr. 500 par habitant.

Après 1828 et jusqu'à nos jours, nous constatons une instabilité remarquable de la politique sucrière de nos gouvernements.

De 1828 à 1903, mais surtout à 1860, un nombre considérable de lois, d'arrêtés, de décrets sont venus dans des buts divers réglementer ce produit.

Nous assistons tout d'abord à la lutte intérieure entre le sucre de canne des colonies et le sucre de betterave de la métropole. Suivant la période, l'un est surchargé ou déchargé de droits au profit de son concurrent, jusqu'à ce qu'enfin la loi de 1843 établisse l'égalité fiscale entre les deux espèces du produit.

Cette lutte intérieure terminée, la lutte internationale commence en 1860. Tous les pays d'Europe producteurs veulent accaparer à leur profit le marché anglais. Les Etats viennent au secours des fabricants et créent les bonis de fabrication et les primes

directes à l'exportation. Pour faire face aux dépenses occasionnées par ces primes, ils mettent une taxe très élevée sur la consommation nationale. Résultat : la production française, par exemple, grandit d'année en année et arrive à dépasser un million de tonnes. La consommation, au contraire, loin de suivre cette marche ascendante, tend à diminuer à chaque nouveau rehaussement de tarif, rendu nécessaire pour compenser l'élévation du taux des primes à l'exportation.

Dans les dernières années du siècle la lutte s'aggrave et devient très onéreuse pour le Trésor par suite d'un renouveau du protectionnisme. Les consommateurs se plaignent amèrement, car ils supportent une taxe élevée qui réduit la consommation intérieure et dont profite surtout l'étranger. Les pays importateurs eux-mêmes, Etats-Unis, Angleterre surtout, qui cependant grâce à cette politique, se procurent le sucre à très bas prix, n'en sont plus partisans. Les colonies anglaises, et les Etats de la République américaine, producteurs de canne, ne peuvent lutter avec les Etats continentaux de l'Europe. Ils demandent à leurs Gouvernements respectifs des mesures de protection très efficaces.

Une pétition des habitants de l'île Saint-Christophe à M. Chamberlain en 1898 est très significative à cet égard (1). Pour répondre à ces *desiderata*, les Etats-

1. Lettre de M. Lequeux, Consul général de France, à

Unis par la loi du 24 juillet 1897 établissent des contre-primés, des « Countervailing duties », et l'Angleterre menace de les imiter. Ces mesures font réfléchir les États exportateurs, qui d'ailleurs ne demandent pas mieux que de déposer le lourd fardeau des primes. Mais la suppression ne peut résulter que d'un accord international, car le pays qui abandonne seul la lutte du jour au lendemain condamne immédiatement son industrie sucrière à la ruine.

La France prend l'initiative d'une entente. Préoccupé à juste titre de l'intérêt des consommateurs, et aussi de ceux du fabricant et du Trésor, le ministre Waldeck-Rousseau, dès 1899, entame les négociations qui aboutissent à la signature de la Conférence de Bruxelles le 5 mars 1902, renouvelée depuis en 1907 en 1912. Cet accord fixe la situation des États contractants au point de vue exportation, et fait disparaître les primes ; par contre-coup, elle permet d'abaisser d'une façon considérable l'accise sur le sucre, au grand bénéfice du consommateur.

Nous avons alors assisté, au lendemain de la mise en application de cet accord, à un bond considérable de la consommation qui s'est élevée de 11 kgs. 5 par tête en 1901 à 17 kgs. 5 en 1911.

L'étude de l'influence de la taxation du sucre sur

la consommation peut être très précise, car l'extraction de ce produit ne peut se faire qu'industriellement. En pratique, elle a lieu dans un nombre restreint d'usines, qui sont surveillées de très près par le fisc.

Mais il est très difficile de faire remonter notre étude très haut. Pendant longtemps en effet les deux espèces de sucre (colonial et national) n'étaient pas soumises aux mêmes droits. La loi du 18 juillet 1837 frappa les sucres indigènes pour la première fois. L'ordonnance du 21 août 1839 supprima les droits sur les sucres coloniaux.

Ce ne fut qu'en 1847 que la France arriva à l'égalité de droits sur les deux espèces de sucre (exécution complète de la loi du 3 juillet 1843).

D'autre part, de 1848 à 1860, il est intervenu des variations de prix extrêmement importantes. Nous ne commencerons notre étude qu'à partir de 1860.

Depuis cette date nous trouvons un certain nombre de majorations que nous allons étudier tout d'abord.

En 1871, la taxe sur le sucre fut portée de 42 francs à 61 fr. 10, puis en 1875 à 73 fr. 32. Chaque fois la consommation a subi une restriction sérieuse. De 283.000 tonnes en 1869 elle s'abaisse à 185.000 tonnes en 1872. La consommation par tête qui était de 7 kgs. 90 n'est plus que de 5 kilogrammes.

En 1875, la consommation s'est relevée à 264.000 tonnes.

La loi du 29 juillet 1884 qui inaugure la politique des primes à l'exportation et des bonis de fabrication élève la taxe de 40 francs à 54 francs par 100 kilos. Immédiatement la consommation diminue de façon sensible. De 380.000 tonnes en 1884, elle tombe à 285.000 en 1886.

Ainsi en deux ans, malgré les progrès de la production qui eurent pour effet de faire diminuer le prix de fabrication, l'augmentation de taxe provoque une diminution de près de 100.000 tonnes, soit 25 o/o.

La loi de 1887 enfin porte l'impôt à 64 francs (taxe de raffinage comprise). L'influence sur la consommation fut faible ; d'une part la majoration de taxe fut largement compensée par la grande diminution du prix de revient du sucre par suite de l'amélioration des procédés. Le sucre blanc n° 3 qui valait net d'impôts 63 francs avant 1884, était tombé en 1896 à 30 francs et atteignit même le cours de 22 francs les cent kilos en janvier 1902. Cette baisse énorme aurait eu pour résultat de faire hausser la consommation de 1884 à 1902, dans de très grandes proportions, n'étaient intervenues les surtaxes de 1884 et 1887 qui ont fait qu'en vingt ans l'augmentation totale n'a été que de 50.000 tonnes environ.

Si nous considérons maintenant les dégrèvements du sucre, nous constatons en sens inverse qu'à

chaque diminution de la taxe correspond une augmentation très sensible de la consommation.

De nombreux exemples nous sont fournis par la législation française. Le premier dégrèvement important eut lieu en 1860 et 1862. Par la loi du 23 mai 1860, la taxe sur le sucre fut réduite de 54 à 30 francs. Mais cette diminution de 24 francs sur le sucre brut et de 58 francs sur le sucre raffiné ayant obéré le budget, la loi du 2 juillet 1862 ramena la taxe à 42 francs.

La diminution fut donc de 12 francs, soit 22 o/o seulement. Mais en même temps eut lieu un abaissement important du prix de fabrication par suite des progrès de l'industrie sucrière. Les cours (nets d'impôts) étaient tombés de 93 francs en 1859 à 61 francs les cent kilos en 1862.

Aussi la consommation s'éleva dans des proportions considérables. Dès 1863 elle atteignit 253.000 tonnes contre 185.000 en 1859, soit donc une augmentation de 36 o/o, pour une diminution de tarif de 22 o/o seulement. La consommation moyenne par tête fut de 6 kgr. 7 en 1863.

En 1880 se place un dégrèvement très important. Le droit est ramené de 73 fr. 32 à 40 francs par 100 kilos. Le Gouvernement français, au lieu d'engager avec l'Allemagne et l'Autriche la bataille économique, semble d'abord vouloir suivre la politique sage de l'Angleterre. Il laisse pendant quelques

années ses adversaires se disputer notre marché, et nous fournir le sucre à bon compte.

Le prix du sucre tombe de 141 francs en 1879 à 103 en 1883.

Cette grande politique, dans l'intérêt du consommateur, qu'on aurait dû suivre puisqu'on l'avait entreprise, malgré les pertes qu'elle aurait occasionnées à quelques fabricants eut pendant sa courte existence des résultats remarquables.

En 1879 la consommation française était de	282.000 tonnes	
En 1880 elle s'élevait à.....	313.000	—
En 1881 — à.....	361.000	—
En 1884 — à.....	380.000	—

La consommation fut donc fortement stimulée par ce dégrèvement, qui représentait 43.82 o/o du droit ancien. En cinq ans elle augmenta de 100.000 tonnes, c'est-à-dire de 38 o/o environ. Et nous devons faire remarquer que l'insuffisance de la production nationale et les conditions climatiques peu favorables à la culture de la betterave pendant cette période, empêchèrent l'accroissement d'être encore plus considérable.

Il représente cependant 2 kgr. 1/2 par habitant en cinq ans, tandis que pendant les vingt ans suivants, sous le régime d'un tarif élevé, l'augmentation ne fut que de 1 kgr. 5 environ par tête, donc sept fois plus petite.

L'année 1902 vit se produire un événement capital dans l'histoire de la politique sucrière du monde : à savoir, la Convention de Bruxelles. Nous avons déjà vu au début de cette étude que la lutte économique entre les nations du Continent, qui se disputaient à coups de primes le marché anglais, avait provoqué des souffrances et des mécontentements dans tous les pays, l'Angleterre comprise.

Nous avons vu aussi comment les nations d'un commun accord au début du siècle abandonnèrent leur ancienne politique sucrière.

Il nous reste à étudier les résultats de la loi du 18 janvier 1903, qui a assuré pour la France la mise en application des dispositions prises à Bruxelles l'année précédente.

Ces résultats, à tous points de vue, ont été excellents. La consommation du sucre a grandi d'une façon remarquable et inespérée, atteignant des chiffres inconnus jusqu'alors. Le Trésor n'y a pas perdu, n'ayant plus à faire face au service des primes qui venaient considérablement diminuer les recettes.

Seuls les fabricants de sucre se sont plaints. La suppression des bonis de fabrication et des primes directes à l'exportation provoqua des mécontentements. Mais il est bon de remarquer que l'industrie sucrière avait fait, à la fin du siècle dernier, des progrès anormaux, hors de proportion avec la consommation. Avec la législation antérieure, l'essor avait

été considérable, mais fragile, et la production française de 265.000 tonnes en 1855 était montée à 1.040.000 en 1901.

Or, on ne produit pas pour produire, on produit pour consommer et la consommation n'augmentait presque pas et les stocks s'accumulaient. La Convention de 1902, ayant fait cesser cette situation, tout naturellement une crise suivit la réforme ; mais elle permit d'en éviter une beaucoup plus grave : les producteurs fascinés par les primes directes ou indirectes n'auraient songé qu'à produire toujours davantage, sans se préoccuper des besoins du marché. Déjà en septembre 1902, les stocks accumulés dans le monde s'élevaient à 2.300.000 tonnes. Fatalement au bout de quelques années, il aurait fallu écouler ces stocks enflés démesurément et à des prix d'autant plus faibles qu'on aurait attendu davantage. Il en serait résulté une crise formidable qui aurait peut-être conduit cette industrie à la ruine. Donc, même à ce point de vue, la réforme de 1902 a eu un effet salutaire.

Mais le résultat le plus important de la loi du 28 janvier 1903 a été le développement de la consommation du sucre en France.

Sous le régime antérieur, l'impôt s'élevait à 60 francs les 100 kilos, plus une taxe de raffinage de 4 francs. Ainsi sur une denrée de première utilité valant de 25 à 30 francs les 100 kilos pesait une charge de 64 francs, c'est-à-dire de 207 à 225 0/0.

La loi nouvelle apporta un dégrèvement considérable de 37 francs par 100 kilos, puisqu'elle fixa l'impôt proprement dit à 25 francs et réduisit de moitié la taxe de raffinage.

La Commission du budget ne voulait pas accepter un dégrèvement aussi large. Elle avait proposé le taux de 40 francs.

Mais le Gouvernement, bien mieux inspiré en la circonstance, voulut donner une vive impulsion à la consommation des masses pauvres. Il voulut en même temps donner une compensation aux fabricants dont les quantités exportées allaient fatalement être réduites. Il fixa donc le taux à 25 francs, plus 2 francs de raffinage, ce qui est encore une charge lourde pour un produit dont la valeur marchande n'est pas supérieure (1).

Le Gouvernement eut raison de ne pas adopter un impôt plus élevé, car seuls les dégrèvements considérables sont efficaces, et il vaut mieux réduire moins souvent et dans de fortes proportions, que de proposer des demi-mesures fréquentes dont profitent entièrement ou tout au moins en grande partie les intermédiaires.

Si en 1903 le chiffre de la commission avait été adopté, le consommateur sans doute aurait retiré un bénéfice de la diminution de l'impôt ; mais les inter-

1. *Journ. off.*, du 4 décembre 1902. Discours de M. Rouvier, ministre.

médiaires y auraient trouvé un avantage beaucoup plus grand, et il se serait produit un résultat un peu analogue à celui que signalait en 1880 le Commissaire du revenu intérieur des Etats-Unis à propos de la réduction de l'impôt sur le tabac dans le pays.

Le dégrèvement de ce produit avait fait perdre au Trésor 45 millions de dollars, et le ministre constatait que seuls les intermédiaires en avaient profité.

Même pour les dégrèvements importants une partie de la détaxe est absorbée par les intermédiaires. Ainsi, cette réduction d'impôt de 58 o/o n'amena qu'une réduction du prix de détail de 40 o/o.

En France, à la suite de la réduction de 1903, les statistiques accusent un bond considérable de la consommation qui dépassa même les prévisions.

En 1901-1902 elle s'était élevée à 421.000 tonnes.

En 1903-1904 elle atteignait 593.000 tonnes. Soit donc une augmentation de 172.000 tonnes ou plus de 40 o/o, portant la consommation par habitant de 11 kgr. 25 à 15 kgr. 70..

Après cette date la consommation est restée quelques années stationnaire autour de 600.000 tonnes, malgré le développement progressif de la richesse générale. Le prix du sucre s'était en effet relevé sensiblement pour plusieurs causes, à savoir : le changement économique considérable dans la production, qui avait forcé les industriels, les stocks antérieurs épuisés, à augmenter les cours — les récoltes défici-

taires de 1904-1905 — le krack Crosnier de 1905 — enfin la spéculation effrénée à la Bourse de Paris maintient une légère majoration sur les cours réels du sucre.

Cependant la plupart de ces causes, qui étaient purement accidentelles, ont vite disparu ou diminué considérablement.

Le prix du sucre qui avait été fixé à 0 fr. 60 le kilo au lendemain de la mise en vigueur du nouveau régime, après avoir atteint 0 fr. 90 et 0 fr. 95 était redescendu à 0 fr. 70 et 0 fr. 75 à la veille de la guerre. Aussi nous constatons en 1911 une reprise importante de la consommation, qui s'était élevée à 694.000 tonnes, soit environ 17 kgr. 5 par habitant, chiffre voisin de celui des autres Etats du Continent. En 1913, elle avait atteint 715.000 tonnes, donc 18 kilos par tête.

Si d'autre part nous considérons le résultat de la réforme au point de vue du Trésor, nous trouvons une double conséquence d'ailleurs attendue. D'abord la loi de 1903 a permis de donner à l'impôt sur le sucre une grande fixité inconnue sous le régime précédent. L'impôt étant dorénavant basé sur la quantité de sucre qui sort de l'usine, le ministre peut sans difficulté évaluer approximativement les recettes pour l'année suivante. « Plus de budget de la pluie et du beau temps », suivant l'expression de M. Alfred Neymark.

Au contraire, avec la loi de 1884, l'impôt était basé sur le poids de betteraves mises en œuvre suivant un rendement forfaitaire en sucre ; si le rendement réel était exceptionnel les excédents soumis au demi-droit suffisaient presque à la consommation intérieure et le budget était en déficit.

Avec une mauvaise récolte au contraire, tout le sucre supportait le droit normal. Le budget présentait alors un excédent lorsque la récolte était mauvaise et au contraire un déficit lorsqu'elle était bonne, au point que dans l'intérêt du Trésor, le législateur devait désirer voir se succéder uniquement des mauvaises récoltes.

Quant aux recettes proprement dites, leur chiffre tout naturellement a diminué les premières années, mais moins cependant que le législateur l'avait prévu ; en 1904, elles furent de 149 millions, soit 11 millions 800. 000 francs supérieures aux prévisions. Le développement inespéré de la consommation avait dès la première année compensé en partie la diminution de taxe. Les recettes se sont peu à peu relevées et en 1911 et 1912 elles ont dépassé celles des dernières années du régime antérieur.

L'impôt a rapporté en 1911 186 millions, et 192 en 1913, chiffres qui n'avaient pas été atteints depuis 1889, année où les recettes avaient été exceptionnelles : 199 millions. Elles sont supérieures de

10 millions à la moyenne des dix années qui ont précédé la réforme.

Si nous comparons la situation de la France à la veille de la guerre au point de vue de la consommation du sucre à celle des autres pays, une remarque s'impose immédiatement : nous ne consommions pas assez de sucre.

Nous étions en effet dépassés non seulement par l'Angleterre et les Etats-Unis qui se classaient bien loin en tête, mais encore par la Suisse, l'Allemagne, les pays Scandinaves, les Pays-Bas.

La consommation du sucre obéit il est vrai à des influences multiples, degré d'aisance des habitants, climat, habitudes, etc.

Toutefois, le prix de revient du sucre étant un prix mondial, nous devons remarquer que tous les pays, où la consommation par tête était supérieure à la nôtre, avaient une taxe inférieure. Au contraire, les pays, où la consommation était encore moins développée qu'en France, avaient surchargé ce produit d'une façon excessive. L'Italie à ce point de vue nous fournit un exemple lumineux. Ce pays, dont le climat, les goûts, les habitudes sont assez semblables aux nôtres, avait écrasé le sucre d'une taxe énorme de 70 fr. 15 les 100 kilos.

Aussi en 1915 par exemple, la consommation par tête ne s'élevait qu'à 3 kgr. 500, tandis qu'à la même date en France pour un impôt deux fois et demi plus

faible, elle était de 15 kgr. 7, presque cinq fois plus forte.

La guerre a modifié considérablement notre politique sucrière. L'occupation par l'ennemi depuis trois ans des provinces qui produisaient la majeure partie du sucre de betterave, la difficulté des transports maritimes (guerre sous-marine) sont les deux grandes causes de cette modification. En France comme d'ailleurs dans beaucoup de pays, le sucre a failli manquer. Pour éviter cette crise, le Gouvernement en a restreint considérablement la consommation et a fixé le prix de vente.

La carte de sucre a été créée donnant à chaque consommateur 750 grammes de sucre par mois au maximum, soit 9 kilos par an. Même en tenant compte des suppléments accordés aux malades, aux enfants, aux vieillards et du sucre des confitures, la quantité moyenne de sucre consommée depuis la création de la carte ne dépasse guère 10 kilos, ce qui correspond à une restriction de plus de 8 kilos par tête.

D'autre part, à cause de cette restriction forcée, la consommation ne saurait guère diminuer davantage. Aussi la loi du 31 décembre 1916 a porté la taxe à 40 francs par 100 kilos.

Le législateur a cherché une augmentation de ressources pour le budget et il y a réussi, puisque les

lois économiques ne peuvent fonctionner du fait de la restriction forcée.

Le supplément de recettes donné par le sucre pour les quatre premiers mois de 1917, sur les quatre premiers mois de 1916 a été de 29 millions 1/2, soit plus de 75 o/o.

Il semble à première vue que cette augmentation soit anormale, puisque l'augmentation de taxe n'a été que de 60 o/o. Mais nous devons signaler immédiatement que la création de la carte de sucre est postérieure à l'augmentation de la taxe ; des achats considérables de sucre ont été réalisés dans toute la France avant la mise en application du régime de la carte.

En résumé, il est impossible, pour le sucre plus encore que pour d'autres produits de rechercher l'influence de la loi du 30 décembre 1916 sur la consommation. La comparaison de la période de guerre avec une période normale ne peut avoir lieu. Nous arrêterons donc notre étude à 1914.

A cette date, le Français ne consommait pas encore assez de sucre. Pour développer la consommation nationale, il sera nécessaire, dès que les circonstances le permettront, d'abaisser, même au-dessous du taux antérieur de 25 francs, la taxe qui pèse sur ce produit. Certes de ce fait, malgré l'essor nouveau donné à la consommation, il y aura une période plus ou moins longue pendant laquelle le nouvel

impôt réduit, fournira au Trésor des recettes inférieures à celles d'aujourd'hui.

Mais peu à peu, avec le développement du bien-être, l'écart originel diminuera ; même s'il ne doit être jamais comblé, ce dégrèvement s'imposera étant données les qualités alimentaires de ce produit.

Avec le tarif de 25 francs d'avant-guerre quand le consommateur achetait un kilo de sucre, la moitié du prix allait à l'Etat ; c'était une proportion énorme et qui ne permettait pas au produit de prendre toute l'extension désirable. Une réduction de la taxe à 15 ou 20 francs (50 à 60 o/o) sera nécessaire.

L'Angleterre fournit un exemple remarquable au point de vue de cette politique. Cette nation a eu pendant longtemps au cours du xix^e siècle, un impôt sur le sucre. Mais le taux en a été abaissé peu à peu, puis en 1874, il a même disparu complètement. La consommation a été considérablement stimulée par ces dégrèvements successifs et en quelques années a atteint des chiffres élevés.

En 1869, l'impôt était de 20 francs les 100 kilos, la consommation de 595.000 tonnes.

En 1872, l'impôt étant réduit de moitié depuis 1870, la consommation s'élevait à 684.000 tonnes.

En 1873, l'impôt était à nouveau abaissé de moitié, la consommation atteignait 751.000 tonnes.

Enfin en 1874, l'impôt étant supprimé, la consom-

mation passait à 790.000 tonnes pour arriver en 1875 à 864.000 tonnes.

Par conséquent en six ans, de 1869 à 1875, la consommation du sucre a augmenté de 7 kilos par habitant, c'est-à-dire de 60 o/o environ, Elle a continué par la suite à se développer et atteint 44 kilos par tête en 1900.

Après la guerre sud-africaine, pour se procurer des ressources, l'Angleterre taxa le sucre.

La loi du 19 avril 1901 créa un droit de 4 fr. 90 à 10 fr. 20 suivant le degré de polarisation, ce qui provoqua le relèvement du prix du sucre dès 1901. Nous devons aussi tenir compte de l'effet produit dans ce pays à partir de 1903 par la mise en application de la Conférence de Bruxelles ; cette mesure équivalait, pour l'Angleterre, à l'imposition d'une nouvelle taxe.

Aussi il y a eu alors non seulement un arrêt marqué de la consommation du sucre, mais encore pendant les premières années un recul important.

Pendant la campagne 1900-1901 qui fut la dernière exempte de droits, la consommation du sucre s'était élevée à 44 kgr. 62 par tête. Pour la campagne 1902-1903 (effet de l'impôt seul) elle descend à 40 kgr. 82. La campagne 1904-1905 (la convention de Bruxelles est entrée en vigueur) enregistre une nouvelle baisse, plus légère cependant. La consommation se resserra à 39 kgr. 14. A la veille de la guerre,

la consommation est deux fois et demie plus forte qu'en France.

De même l'Allemagne avait, depuis 1900, abaissé de façon notable la taxe sur le sucre et la consommation avait immédiatement progressé.

La loi du 6 janvier 1903 avait réduit l'impôt de 20 à 14 marks. La consommation de 685.000 tonnes en 1902 s'était élevée à plus de 1 million de tonnes pendant la campagne 1905-1906, augmentation de 48 o/o pour une réduction de taxe de 40 o/o.

L'impôt fut jugé encore trop élevé en 1908. La loi du 18 février l'abaisse à 10 marks (12 fr. 50) à partir du 1^{er} janvier 1909.

Aussi la consommation s'était développée en Allemagne de façon très satisfaisante et à la veille de la guerre était supérieure à celle de la France.

Il est donc à souhaiter qu'un abaissement important de la taxe soit réalisé en France après la guerre. Etant donné que le bien-être est très développé dans notre pays, qui comporte surtout des petites et des moyennes fortunes, si le droit était réduit à 15 francs par exemple, nous pensons que la consommation atteindrait de 20 ou 22 kilos par tête, taux qui remplacerait la France au rang qu'elle devrait occuper.

Cette mesure aurait en outre une grande influence sur l'industrie sucrière, qui sera toute à refaire ; car les usines en grande partie ont été détruites par la guerre. D'autre part, le marché anglais sera alors

tout grand ouvert à nos fabricants qui devront s'efforcer de prendre la place laissée libre par les sucriers allemands évincés. Pour ces deux raisons, l'industrie du sucre semble être appelée en France au lendemain de la guerre à un brillant développement.

La réforme aurait en même temps une influence heureuse sur l'agriculture française. La betterave en effet enrichit le cultivateur non seulement parce qu'elle se vend un bon prix et que les résidus servent à engraisser le bétail, mais encore parce que sa culture est améliorante. Grâce à elle les terres sont sarclées régulièrement et « la Flandre, a dit Mathieu de Dombasle, lui doit sa richesse. Elle a modifié les méthodes routinières de nos cultivateurs et a fait en grande partie disparaître la jachère ».

Un dégrèvement du sucre aura donc une importance considérable. Mais pour que les résultats d'une telle réforme soient encore plus complets, le législateur devra accompagner la diminution de la taxe d'un autre dégrèvement qui agirait d'une façon indirecte, mais très efficace.

La consommation du sucre s'est largement développée dans les pays du Nord, où celle du cacao, du café et surtout du thé ont pris une grande extension. Les statistiques nous enseignent que les pays qui tiennent la tête pour ces boissons chaudes (Angleterre, Amérique) sont aussi en tête pour la consom-

mation du sucre. Car il faut employer de 6 à 10 kilos de sucre pour un kilo de thé; 3 kilos de sucre environ pour un kilo de café. Le gouvernement français favoriserait considérablement l'usage de ces boissons en abaissant les droits qui les frappent, droits prohibitifs pour la masse des consommateurs. .

Le thé supportait en effet, avant la guerre, une taxe douanière de 208 francs les 100 kilos, s'il venait de l'étranger, de 104 francs s'il arrivait de nos colonies.

Le café, surchargé encore davantage proportionnellement à sa valeur, payait 136 francs ou 68 francs suivant sa provenance. Or la taxe de 136 francs représentait 200 o/o de la valeur du produit. Le cacao lui aussi était frappé d'une taxe douanière excessive de 104 francs les 100 kilos.

La loi du 31 décembre 1916 a encore augmenté les droits sur ces divers produits en créant des taxes de consommation de 30 à 40 francs par 100 kilos pour le café — de 20 et 26 francs par 100 kilos pour le cacao — de 40 francs pour le thé.

Dès que les circonstances le permettront, le législateur devra s'efforcer de supprimer ces nouvelles taxes de consommation et réduire les droits de douane anciens sur ces produits (1). Il favorisera

1. Vivien, *Moyen d'augmenter la consommation du sucre*, 1903, p. 8 et suiv.

ainsi dans une large mesure leur consommation d'abord, celle du sucre ensuite, au grand avantage de la nation et sans grande perte pour le Trésor.

CHAPITRE VI

La taxation dans les services publics ou quasi-publics. — Effet de la guerre

Nous avons cherché dans la partie précédente à montrer l'influence bienfaisante ou désastreuse qu'exerce toute variation de taxe dans le domaine de l'impôt de consommation ; nous avons vu que le législateur doit tenir le plus grand compte de la nature du produit à surtaxer ou à dégrever afin d'en restreindre ou d'en développer la consommation dans l'intérêt de l'hygiène ou de la morale.

Nous avons vu également les difficultés qu'offrent les modifications de taxe au point de vue fiscal. Une réforme mal élaborée ou mal appliquée amène presque à coup sûr les plus graves mécomptes. D'autre part, toute réforme semble donner les premières années d'application des résultats peu favorables et troubler le budget. Lorsque la nouvelle taxe est devenue normale, c'est-à-dire après quelques

années d'application, alors seulement apparaît l'effet réel de la modification.

Nous allons maintenant envisager l'effet d'une modification de tarif dans les services publics ou quasi-publics. Le côté fiscal est encore ici très important, puisque l'exploitation de ces services a toujours une répercussion sur le budget ; mais il est plus lointain, plus effacé et semble dominé par le côté économique. En effet l'exploitation d'un service dont l'importance pour la richesse et le bien-être est considérable, doit envisager l'intérêt du pays avant même celui du Trésor. Lorsqu'il s'agit d'une fonction ou d'un service dont le rôle est primordial, comme les transports, la politique de l'Etat doit tendre de plus en plus à ne demander au public que les sommes juste nécessaires pour couvrir les dépenses d'exploitation et les charges financières. L'Etat doit saisir toutes les occasions favorables (périodes d'excédents budgétaires par exemple) pour réaliser les réductions de tarif compatibles avec une bonne exploitation.

Le développement économique de la nation est favorablement impressionné par cette réforme et le Trésor retrouve largement sur les excédents de recettes des autres impôts la diminution consentie. La richesse nationale ayant subi un accroissement, une part de cette plus-value vient tout naturellement dans les caisses du Trésor. Mais il ne faut pas se livrer à des dégrèvements exagérés ou intempestifs

qui fixeraient les tarifs au-dessous du prix de revient de l'exploitation. L'Etat serait obligé de demander à des impôts nouveaux plus désastreux les sommes nécessaires pour combler le déficit.

Deux exemples vont être développés. Celui des transports par voie ferrée offre un intérêt tout spécial, car l'exploitation a été la plupart du temps concédée à des Compagnies. Celles-ci, semble-t-il au premier abord, doivent moins tenir compte du développement de la richesse nationale, puisqu'elles n'ont pas la possibilité de récupérer d'une autre manière la perte de recettes qui peut résulter pour elles de la réforme. Il n'en est rien cependant. D'abord elles ne sont pas libres de modifier leurs tarifs, ensuite l'Etat est garant de l'insuffisance des recettes. Malgré tout une grande prudence est nécessaire pour ne pas troubler la situation financière et le crédit des Compagnies concessionnaires.

Le deuxième exemple est celui de la correspondance postale qui fait l'objet d'un monopole direct.

En période normale la France dans l'exploitation de ses services publics ou quasi-publics a largement appliqué les principes ci-dessus exposés. A la veille de la guerre, nos tarifs de chemin de fer, nos taxes postales soutenaient avantageusement la comparaison avec celles de la plupart des autres pays. L'activité de nos transports et de notre correspondance postale était devenue très importante et, si certaines

nations comme la Belgique ou la Suisse nous devançaient encore, nous ne le céditions guère à nos rivales ayant un territoire étendu comme l'Allemagne ou l'Angleterre. Mais la guerre est venue et la situation s'est bien modifiée. Comme toutes les industries, les services publics ou quasi-publics ont traversé une crise sérieuse ; leur situation financière a été gravement compromise.

L'exploitation du monopole des Postes a accusé des insuffisances de recettes importantes, qui ont justifié le relèvement temporaire des tarifs à partir du 1^{er} janvier 1917.

Bien plus grave a été la crise des transports. Plusieurs solutions ont été cherchées et la plus favorable en même temps que la plus efficace immédiatement se trouve être l'augmentation temporaire des tarifs. Nous allons l'étudier en détails.

Pendant l'année 1912, l'exploitation des chemins de fer français (réseaux concédés et réseau de l'Etat) s'était soldée par une insuffisance totale de 68 millions, imputable en entier au réseau de l'Etat. Avec la guerre les insuffisances sont devenues générales et beaucoup plus importantes. En 1916, elles ont dépassé pour l'ensemble des réseaux 372 millions ; elles semblent devoir s'élever à plus de 600 millions en 1917 (1). Pour les trois exercices de guerre 1914-1915-

1. Rapport 3579 de M. Henri Roy sur le relèvement des tarifs de chemins de fer d'intérêt général, p. 3 et 7.

1916, elles dépassent déjà 1 milliard 100 millions.

Cette crise avait déjà commencé avant la guerre vers 1906, mais elle s'est précipitée depuis le début des hostilités. Elle est due à une rupture d'équilibre très importante entre les recettes et les dépenses.

Elle n'est pas imputable à un fléchissement des recettes. Celles-ci en effet, après avoir légèrement diminué en 1914 et 1915, ont dépassé en 1916 le chiffre de 1913 et semblent devoir se maintenir sensiblement à ce point. Peut-être diminueront-elles un peu au lendemain de la signature de la paix par suite de la disparition (lente il est vrai) des transports militaires, qui ont fourni 577 millions en 1916.

Mais en face des recettes restées stationnaires, les dépenses au contraire ont subi une augmentation considérable : non les charges financières, qui ont suivi une progression normale, malgré l'augmentation du loyer de l'argent, mais les dépenses d'exploitation qui, de 1913 à 1916, se sont accrues de plus de 300 millions, malgré la réduction du nombre de kilomètres exploités par les réseaux du Nord et de l'Est en partie occupés par l'ennemi.

Une première cause de cette augmentation est le développement considérable du trafic qui en 1916 était presque le double de celui de 1913, tandis que les recettes restaient sensiblement égales du fait de l'application des tarifs Cotellet ; ceux-ci, qui datent de

1898 se trouvent être inférieurs au prix de revient actuel.

L'amélioration de la situation du personnel a aussi influencé les dépenses de façon importante. Cette amélioration, rendue nécessaire par l'augmentation brutale du coût de la vie, a été réalisée sous forme d'augmentation des retraites, de relèvement des traitements, d'allocations de cherté de vie (80 millions en novembre 1916, 35 millions supplémentaires en juin 1917).

Mais la cause la plus profonde réside dans la hausse de prix considérable des produits et matières premières nécessaires à l'exploitation. L'augmentation par rapport à 1913 de la dépense en charbon pour les trois Compagnies et le réseau de l'Etat qui n'ont pas été touchés par l'invasion a été de 260 millions, soit de 200 o/o. On compte pour 1917 une nouvelle augmentation d'au moins 25 o/o sur 1916, c'est-à-dire 325 millions de plus qu'en 1913.

La hausse sur les matières premières et le matériel roulant a d'ailleurs été générale : 150 o/o sur les locomotives, 250 o/o sur les wagons, 100 o/o sur les traverses, 300 o/o sur les tirefonds et boulons d'éclisses, etc.) (1).

Cette crise, en grande partie imputable à la guerre, ne cessera pas le jour de la signature du traité de

1. Rapport H. Roy cité, p. 12 et 13.

paix, car des dépenses nouvelles s'imposeront alors (travaux ajournés parce que non indispensables — réfections après l'intensité du trafic dû à la guerre — intérêt élevé de l'argent...); mais la baisse viendra, quoique plusieurs années seront nécessaires pour ramener le coefficient d'exploitation à un chiffre voisin de celui d'avant la guerre (63 o/o), alors qu'il s'est élevé à 75,5 o/o en 1916.

Oren maintenant le *statu quo*, les résultats de cette mauvaise situation financière non seulement atteignent le crédit des Compagnies, mais encore retombent sur le Trésor. Les contribuables supportent un fardeau supplémentaire hors de proportion avec l'intérêt de chacun d'eux. En outre, l'accroissement des insuffisances annuelles tend de plus en plus à grossir la dette des Compagnies vis-à-vis de l'Etat et risque de les mettre dans l'impossibilité de se libérer avant la fin de leur concession. Il est même à craindre que les chemins de fer ne se trouvent paralysés par le poids d'une dette énorme, et dans l'impossibilité de rendre tous les services que le pays attend d'eux. Les Compagnies pourraient alors se désintéresser de l'exploitation, au très grand préjudice du pays.

Dans ces conditions, pour soulager à la fois le Trésor et les Compagnies, il est juste que les usagers payent les avantages que leur procurent les chemins de fer. Nous arrivons ainsi à envisager un relèvement des tarifs; ce moyen permettra aux Compagnies

et à l'administration des chemins de fer de l'Etat de sortir le plus rapidement possible de la crise actuelle. Une majoration d'impôt sur les transports soulagera le Trésor très obéré par les insuffisances actuelles d'exploitation. :

Cette mesure va rompre avec notre politique antérieure en matière de chemins de fer, que nous sommes obligés d'abandonner temporairement bien à contre-cœur. Mais nous nous trouvons actuellement dans une situation exceptionnelle. Les considérations économiques très puissantes en période normale n'ont plus la même force en temps de guerre ; il faut permettre avant tout aux Compagnies de faire face à la lourde tâche qu'elles assument présentement, et qu'elles auront à assumer au lendemain du traité de paix lors de la reconstitution économique du pays.

Mais cette majoration de tarif ne doit être que de courte durée ; lorsque la situation de nos chemins de fer sera redevenue normale, cette augmentation devra diminuer, puis disparaître.

Le projet du gouvernement accepté par la Commission des travaux publics (Rapport H. Roy) est très intéressant à ce point de vue, car il prévoit la suppression automatique de cette majoration de tarif. Elle aura lieu au fur et à mesure que les bénéfices d'exploitation de l'ensemble des réseaux auront permis par un système de déversoir de libérer les Com-

pagnies de leur dette supplémentaire du fait de la guerre.

D'ailleurs tous les Etats ont été obligés d'abandonner leur politique de dégrèvement en matière de tarifs de chemin de fer.

La Grande-Bretagne, depuis le 1^{er} janvier 1917, a relevé le tarif voyageurs de 50 o/o. Les Compagnies irlandaises ont augmenté le tarif marchandises deux fois pendant la guerre en 1915 et 1916. L'Italie qui avait déjà majoré ses tarifs en 1911 et 1914 les a encore relevés à deux reprises pendant la guerre en 1916 et 1917. Les Etats-Unis ont effectué une augmentation de tarifs en 1914 pour les marchandises, en 1916 pour les voyageurs, et en 1917 ils ont fait un nouveau relèvement.

Nos ennemis ont adopté la même ligne de conduite. L'Allemagne, après avoir augmenté les frais accessoires en 1915 puis en 1917, vient de voter un relèvement général des tarifs voyageurs à partir du 1^{er} janvier 1918. L'Autriche l'a devancée, et malgré les majorations récentes de 1910 et 1913, a encore le 1^{er} février 1917 majoré le tarif général marchandises.

Ainsi donc, la France doit s'incliner à son tour devant la nécessité. Comme l'a dit M. Deshayes au sujet du relèvement de la taxe postale: (1) « Le relè-

1. M. Deshayes, *Journal officiel*, 30 décembre 1916.

vement des tarifs constitue un cas de force majeure, dont on est contraint de subir les conséquences momentanées ».

Et c'est parce qu'elle ne doit être que temporaire que nous l'acceptons ; nous espérons revenir aux tarifs actuels assez rapidement dans l'intérêt des Compagnies, du Trésor et du pays tout entier.

CHAPITRE VII

La taxation en matière de transports par chemins de fer. — Le dégrèvement de 1892. — Ses effets.

Au cours de la discussion sur les chemins de fer en 1833, M. Legrand, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, appelé à prendre la parole, exprimait de la manière suivante le rôle que devaient jouer les transports par voie ferrée : « Ils répondent mer-
« veilleusement au besoin de la société d'étendre ses
« relations. Ils créent pour les hommes et pour les
« choses une rapidité de circulation jusqu'alors
« inconnue. En quelques instants ils portent du cen-
« tre aux extrémités, le mouvement et la vie, et les
« extrémités à leur tour renvoient au cœur de l'Etat
« le mouvement et la vie qu'ils ont reçus. Les che-
« mins de fer sont assurément après l'imprimerie
« l'instrument de civilisation le plus puissant que le
« génie de l'homme ait pu créer (1). »

1. *Moniteur universel*, 28 mars 1833. Discours de M. Legrand.

Cette brève citation nous semble résumer de façon saisissante l'influence du développement des transports sur le progrès de la richesse, de la civilisation, sur les mœurs, l'organisation des Etats, etc... L'instruction, l'éducation de toutes les classes de la nation, des plus humbles aux plus privilégiées ont pu, grâce à eux, prendre l'extension merveilleuse à laquelle nous avons déjà assisté et qui se continue sous nos yeux. Le mélange des races, la confusion des rapports de nos anciennes provinces, la disparition des dialectes locaux, l'unification des costumes sont dus en grande partie à la multiplication des transports ; ils ont amené et amènent tous les jours davantage l'homogénéité, la solidarité d'intérêt, en un mot la consolidation de l'unité nationale.

Sur les relations internationales l'influence n'a pas été moindre et les rapports politiques et économiques des nations ont subi des modifications profondes. Les intérêts des différents pays sont aujourd'hui mêlés de façon si complexe, qu'un événement quelconque survenu dans l'un d'eux affecte gravement les autres. Les peuples qui vivaient isolés dans l'intérieur de leurs frontières comme séparés par des cloisons étanches se connaissent mieux aujourd'hui, s'apprécient de plus en plus et très souvent cherchent à aplanir sinon à faire complètement disparaître leurs difficultés.

Ce mélange de plus en plus profond d'intérêts les

a poussés à rendre leurs relations de plus en plus faciles par l'unification des instruments du commerce, monnaies, poids et mesures, législation, etc... Le système décimal est aujourd'hui d'un usage mondial. L'union latine a donné dès 1864 à un certain nombre de pays les mêmes unités monétaires. Des conventions postales et télégraphiques sont intervenues entre les grands Etats. En 1890 la convention internationale de Berne a fixé une règle commune pour les transports par voie ferrée. Des conventions juridiques de plus en plus nombreuses ont réglé de façon définitive les difficultés engendrées par les rapports économiques des peuples.

La multiplication des transports a amené le développement du bien-être dans des proportions considérables. Les famines, les disettes si redoutables et si meurtrières ont disparu entièrement. Lorsque dans une région la récolte est insuffisante pour nourrir la population, immédiatement il est fait appel aux régions plus favorisées ; grâce aux transports rapides et puissants ces dernières déversent chez leurs voisins le trop plein de leurs récoltes.

Les produits de certaines provinces privilégiées peuvent parvenir en abondance sur tous les points du territoire et contribuer à l'alimentation générale ; ils ne sont plus réservés aux indigènes ou aux riches, seuls capables de les acheter.

En permettant la circulation des produits, le déve-

loppement des transports a provoqué non seulement le nivellement des prix, mais encore leur abaissement rapide. En théorie la baisse devrait être égale à la diminution des prix de transport, mais en réalité elle ne représente qu'une partie de l'économie réalisée. Le producteur ayant un marché plus vaste, certain d'écouler facilement toute sa récolte en relève le prix de vente. Si le consommateur local paye un peu plus cher (guère plus cependant à cause de la concurrence extérieure), l'ensemble des consommateurs voit le prix considérablement diminué. Le bénéfice du consommateur est surtout important pour les produits industriels, car leur production étant susceptible d'une extension presque indéfinie, le fabricant sous l'aiguillon de la concurrence est contraint d'abaisser le prix de vente le plus possible. Cet abaissement est possible, car il profite d'autre part d'une grosse économie sur le transport de sa matière première et de ses approvisionnements. Pour les produits naturels le bénéfice du consommateur est plus réduit, car la concurrence est plus limitée; aussi le producteur surtout bénéficie de la diminution des prix de transports.

Quelques chiffres vont nous permettre de concrétiser ces aperçus rapides. En 1762 le blé se vendait à Figeac 130 o/o plus cher qu'à Rodez et cependant la distance qui sépare ces deux villes ne dépasse

pas 60 kilomètres (1). En 1817 il valait 81 francs l'hectolitre en Lorraine et 36 francs seulement dans la ceinture dorée de Bretagne. En 1914, le prix du blé uniforme dans toute la France a varié de 26,50 à 27,75 l'hectolitre. Cette différence de 1 fr. par hectolitre, rapportée à la tonne représente 12 fr. 50 environ, permet un transport de 250 à 300 kilomètres, écart maximum entre les centres producteurs disséminés sur tout le territoire.

Cet effet de nivellement et de baisse des prix ne s'est pas limité à l'intérieur des frontières, et l'écart entre les grands marchés du globe a aussi diminué sensiblement.

Un autre résultat non moins considérable de la multiplication des transports consiste dans les progrès énormes faits par l'agriculture. Une révolution profonde a suivi l'apparition des voies ferrées, à savoir le changement du mode de culture. Lorsque les communications étaient nulles ou d'un prix prohibitif, chaque province devait suffire à ses besoins ; dans un espace restreint toutes les cultures se trouvaient représentées, aussi le rendement était forcément très faible. Actuellement on adapte chaque culture à la nature du sol, de manière à obtenir la récolte la plus abondante et la plus rémunératrice.

1. Alfred Picard, *les Chemins de fer français*, Rotchild, 1884, t. 1.

En outre il faut chaque année rendre à la terre sous forme d'engrais les éléments que les récoltes successives lui ont enlevés. Avant le développement des transports le fumier de ferme était seul employé, car il était impossible à cause de leur prix de faire venir de l'extérieur les éléments fertilisants nécessaires. On avait bien recours au procédé des jachères mortes pour « faire reposer la terre », mais c'était un pis aller regrettable. L'abondance et le faible prix des transports ont permis aux agriculteurs d'abandonner ces errements. Les surfaces ensemencées ont augmenté en même temps que le rendement à l'hectare, ce qui a permis d'avoir des récoltes plus abondantes et de développer ainsi le bien-être. En 1821 on comptait en France 4.753.000 hectares emblavés avec rendement moyen de 11 hl. 9. En 1880 les chiffres correspondants étaient de 6.873.500 hectares et 14 hl. 5. A la veille de la guerre le rendement atteignait 18 hectolitres.

Ces deux modifications profondes ont donné à la propriété rurale une plus-value considérable. La valeur moyenne de l'hectare qui était de 500 francs en 1789 s'était élevée à 1.830 francs en 1879 (1). Depuis cette date elle n'a plus augmenté, car l'importance prise par les valeurs mobilières est venue contrebalancer l'augmentation de la propriété rurale.

1. M. Cauwès, *Cours de Doctorat économique*, 1912-1913.

Les considérations que nous venons d'exposer pour l'agriculture peuvent être répétées pour l'industrie. Celle-ci encore davantage a grandi grâce aux transports. Le professeur Julius Wolf, de Berlin, a établi dans un ouvrage publié il y a quelques années, qu'une richesse située à 15 kilomètres seulement des voies ferrées n'était que très imparfaitement exploitable (1). Nous pouvons ajouter que si les tarifs sont élevés, les produits ne pourront guère mieux circuler.

L'apparition du rail et l'abaissement des tarifs ont permis à des régions entières de prendre un développement inespéré, grâce à l'exploitation des richesses agricoles et industrielles qui s'y trouvaient à l'état latent. Au fur et à mesure que les frais de transport s'abaissent, les richesses peuvent circuler plus facilement et être réparties entre tous les individus, permettant ainsi le développement de leur bien-être.

Les progrès de l'industrie et de l'agriculture ont amené tout naturellement le progrès du commerce. Plus les transports sont faciles plus les transactions s'accroissent.

De 1827 à 1836 le commerce français était	
en moyenne de.....	1.360 millions
De 1877 à 1884 il s'élevait à.....	10.000 —
En 1913 il a dépassé le chiffre de.....	15.300 —

1. M. Cauwès, *Cours de Doctorat économique*, 1912-1913,

Cette impulsion tient il est vrai à plusieurs autres causes parmi lesquelles nous citerons : la révolution industrielle, l'augmentation de la valeur des objets, etc., mais le rôle des transports est immense. La mise en exploitation de nouvelles lignes ferrées, l'application de tarifs de plus en plus réduits amènent chaque jour une recrudescence des affaires.

Pour le commerce intérieur le résultat a été encore plus important, mais il est impossible de citer des chiffres exacts car des statistiques sont impuissantes à saisir le chiffre des transactions intérieures ; on peut l'évaluer toutefois à plus de 50 milliards surtout si on pense, que la plupart des objets passent dans les mains de plusieurs intermédiaires avant de parvenir au consommateur.

Pour résumer l'importance qu'a eu sur le développement du trafic l'abaissement des tarifs, nous nous contenterons de citer les chiffres suivants :

En 1841 les Messageries nationales et générales avaient transporté 710.000 voyageurs à toute distance. En 1883 les chemins de fer furent utilisés par 207.200.000 voyageurs et en 1912 les cinq grandes Compagnies seulement ont transporté 373 millions de personnes, ce qui représente 14.350 millions de voyageurs kilométriques en 1912 contre 520 millions seulement en 1841 et 7.040 millions en 1883. Pendant ce temps le tarif kilométrique avait subi une diminution considérable ; puisque de 0,15 centimes

en moyenne en 1841 il tombait à 5 c. 88 en 1883 et 3 c. 80 en 1912. La rapidité des voyages a influencé de façon considérable ce développement et nous devons tenir compte de ce facteur important.

Le nombre de tonnes de marchandises transportées à 1 kilomètre en petite vitesse était pour la France entière en 1883 de 11.064 millions avec une taxe kilométrique moyenne de 5 c. 73. En 1912 pour les cinq grands réseaux seulement les chiffres correspondants étaient de 21.650 millions de tonnes avec un tarif variant suivant les Compagnies de 3 c. 61 sur le Nord à 4 c. 54 sur le Midi, soit 4 centimes en moyenne.

Le progrès réalisé par le trafic a été considérable grâce à l'abaissement progressif du prix de transports. De 1883 à 1912 le trafic voyageurs et marchandises pour l'ensemble du pays a presque triplé, tandis que le tarif baissait d'environ un tiers. Le développement des transports grâce à leur multiplication et surtout à leur faible prix a joué et joue un rôle primordial dans le progrès de la civilisation des Etats, et du bien-être matériel des peuples. C'est parce que les hommes et les choses ont pu pendant le siècle dernier se déplacer avec une facilité prodigieuse, que nous avons assisté aux transformations sociales les plus profondes qu'on ait enregistrées au cours des âges. Pour que la vie privée de chaque individu, pour que la vie politique et économique de chaque Etat

puisse chaque jour davantage devenir plus douce et plus supportable à chacun en même temps que plus forte pour l'ensemble, il importe que toutes les causes de progrès agissent de la manière la plus efficace. Avant toutes autres se placent les transports, car leur rôle est considérable.

Depuis les transports sur les pistes à peine frayées des peuples primitifs aux transports par voie ferrée des hommes actuels quel chemin a été parcouru. Quand on compare les tarifs d'aujourd'hui à ceux d'il y a moins d'un siècle seulement, on enregistre une diminution importante qui est la grande cause de l'essor merveilleux pris par les transports. Nous avons vu qu'avant l'exécution du réseau ferré le tarif kilométrique moyen par messageries (chaise poste ou diligence), en tenant compte de l'impôt de 10 o/o créé par la loi du 9 Vendémiaire an VI, s'élevait à environ 15 centimes par personne. Quant à la vitesse elle avait atteint difficilement 6 km. 5 à l'heure vers 1830. En 1912 le tarif kilométrique moyen, impôt compris, ne dépasse pas 3 c. 80 par personne, avec un maximum de 3 c. 90 sur le réseau du Midi et un minimum de 3 c. 55 sur le réseau de l'Est (à cause surtout du nombre considérable de transports militaires et de l'extension du service de banlieue). Quant à la vitesse moyenne commerciale, elle atteint 35 à 40 kilomètres pour les omnibus, 75 à 80 kilomètres pour les rapides.

La durée et le prix des transports, celui-ci surtout, voilà les deux éléments qui influent sur le développement du trafic, et qu'il faut s'efforcer de diminuer de plus en plus. Toute réduction de durée procure des bénéfices considérables qu'il est hors de notre pouvoir de chiffrer exactement, car le temps n'a pas la même valeur pour chaque voyageur. On peut toutefois en donner une évaluation approximative. En 1912 le réseau du Midi, par exemple, a transporté 27.213.817 voyageurs à une distance moyenne de 50 km. 07. Supposons la vitesse commerciale moyenne (express et omnibus) voisine de 50 kilomètres (c'est un maximum) ; le temps passé en chemin de fer par les voyageurs du réseau du Midi représente 27.213.000 heures environ. Si la vitesse moyenne horaire venait subitement à être augmentée de 10 kilomètres, il en résulterait une économie de 5.442.600 heures environ.

Si nous faisons un calcul analogue pour les cinq grandes Compagnies, sans même tenir compte des chemins de fer de l'Etat, étant donné que le nombre total des voyageurs transportés a été de 373 millions nous obtenons environ 75 millions d'heures, économie qui se chiffrerait par un nombre respectable de millions.

A ce point de vue les Compagnies ont fait et font continuellement des efforts méritoires. Elles ne négligent aucun perfectionnement même très coûteux.

teurs pour augmenter la vitesse (type de locomotives de plus en plus puissant, renforcement des voies grâce aux rails de 45 à 50 kilos, modification des courbes, doublement des voies, remplacement de la traction électrique dans les régions montagneuses, sur le réseau du Midi par exemple).

Aussi la vitesse actuelle ne peut que difficilement être augmentée, malgré les efforts de l'exploitation pour développer le trafic par ce moyen.

Reste donc la diminution du prix. Les Compagnies se sont efforcées de réduire de plus en plus la dépense imposée au public. Le prix d'un transport est en théorie représenté par l'accroissement de valeur du produit au point d'arrivée. Il faut donc demander à chaque marchandise tout ce qu'elle peut payer de façon à n'empêcher aucun transport et à percevoir en même temps la recette maxima.

Mais la détermination de cette différence de valeur est impossible au transporteur, car les éléments qui entrent en ligne de compte sont trop complexes et trop variables ; une enquête serait nécessaire pour chaque produit et chaque expédition.

De même la valeur d'un voyage est essentiellement variable avec la personne qui se déplace. Elle dépend tantôt du bénéfice que croit réaliser celui qui l'entreprend (voyage d'affaires), tantôt du plaisir qu'il croit en retirer (voyage d'agrément). La somme maxima que chacun consent à dépenser est fonction

de sa fortune, de sa curiosité, de ses intérêts, etc. ; on ne peut jamais apprécier exactement la limite supérieure de la dépense que peut engager chaque voyageur, car trop de circonstances individuelles entrent en ligne de compte.

Mais il est évident que plus est réduite la somme que le transporteur demande, plus est considérable le nombre de personnes qui peuvent supporter la dépense. A chaque réduction de tarif correspond une augmentation de trafic de plus en plus grande. Les transports antérieurs vont naturellement continuer à avoir lieu. Parmi les transports qui ne pouvaient s'effectuer avec l'ancien tarif, une partie va se produire, la réduction rendant pour eux l'opération avantageuse. Chaque baisse permet des transactions nouvelles et de plus en plus considérables ; ceci en vertu de cette loi économique qui veut qu'un dégrèvement portant sur des produits dont les prix sont de plus en plus réduits, intéresse des couches de plus en plus profondes de consommateurs.

Mais au fur et à mesure que le trafic prend une extension plus grande, les dépenses du transporteur vont en augmentant. En outre ses recettes sur le trafic ancien diminuent. Il faut donc que l'abaissement de tarif provoque un trafic nouveau suffisant pour compenser et la perte sur l'ancien et les dépenses supplémentaires. Toutes les fois que le transporteur peut récupérer, au bout de quelque

temps tout au moins, les sacrifices qui lui sont imposés, le dégrèvement doit être fait. L'intérêt général du pays est attaché à la réalisation de la réforme. La nation tout entière bénéficiera largement de cette mesure heureuse, car son activité économique et par conséquent sa richesse subiront un accroissement.

Les Compagnies concessionnaires en France sont largement entrées dans cette voie, puisqu'elles ont fait et font de continuels efforts pour abaisser leurs tarifs le plus possible. Le tarif légal qui constitue un maximum n'est appliqué qu'exceptionnellement. Le tarif général qui comporte des prix déjà notablement inférieurs est mis en vigueur rarement. Ce sont des tarifs spéciaux qui sont appliqués la plupart du temps : tarifs différentiels à base décroissante, prix fermes de gare en gare — tarifs d'exportation — tarifs de pénétration, etc... pour les marchandises — billets d'aller et retour — cartes d'abonnement — billets circulaires — billets de famille, de bains de mer — trains de plaisir — tarifs spéciaux pour voyageurs exerçant certaines professions — billets ouvriers — billets militaires, etc, pour les voyageurs.

Dans ces conditions le prix moyen de transport kilométrique a considérablement baissé, et se tient au-dessous des tarifs légaux. Nous avons déjà vu qu'en 1912 pour les voyageurs, le tarif kilométrique moyen le plus élevé avait été de 3 cts 90, impôt compris et qu'il s'était abaissé sur l'Est à 3 cts. 55. Or les

tarifs légaux prévus par les cahiers des charges sont notablement plus élevés. Ils sont nets d'impôt, de 10 centimes en première classe — 7 cts. 5 en deuxième et 5 cts. 5 en troisième.

Le tarif moyen le plus élevé reste donc encore de 1 ct. 60 au dessous du tarif légal de la troisième classe; l'effort qui a été fait par les Compagnies est donc considérable; celles-ci ont compris en effet que c'était le seul moyen efficace en leur possession pour développer le trafic et créer sur certaines directions des courants nouveaux.

En résumé, les Compagnies de chemins de fer ne peuvent pas agir comme de véritables commerçants, car à côté de leur intérêt elles doivent tenir compte aussi des besoins du Trésor et du pays. C'est pourquoi elles n'hésitent pas à réduire leurs taxes toutes les fois qu'elles sont persuadées que le résultat de la réforme sera de favoriser une industrie, d'ouvrir de nouveaux débouchés au commerce, en un mot de développer les relations commerciales. La multiplication des transports permet de grossir leurs recettes et aussi d'augmenter la richesse nationale.

Toutefois les modifications constantes qu'elles apportent à leurs tarifs ne peuvent être que très faibles, et il est difficile de mesurer exactement leur effet : la réduction de tarif se trouve noyée au milieu des causes diverses, qui militent dans le même sens : augmentation de la richesse nationale, développe-

ment du goût des voyages, diminution de valeur du signe monétaire, etc. ; aussi pour nous rendre compte de l'importance véritable d'une modification de tarif, il nous faut envisager une réduction plus importante.

Le tarif des voyageurs nous en fournit deux exemples : en 1880, 1881 et en 1892. Il nous fournit aussi un exemple de rehaussement qui nous servira de contre-épreuve, c'est celui de 1871 provoqué par la majoration de la taxe sur les transports. Cette réforme rendue nécessaire après la guerre franco-allemande pour soulager nos finances a présenté le grave inconvénient de rendre plus longue la reprise des affaires après nos désastres.

Le premier dégrèvement retiendra assez peu notre attention et nous insisterons surtout sur la réforme de 1892 plus récente et en même temps plus efficace.

A partir du 1^{er} juin 1880 les Compagnies et l'Administration de chemins de fer de l'Etat adoptèrent sur leur ancien réseau des tarifs différentiels à base décroissante, système belge. La base jusqu'à une distance de 50 kilomètres ne fut pas modifiée, mais pour les distances plus longues elle subit des diminutions successives, au point qu'un dégrèvement de 17 0/0 fut réalisé pour les trois classes à partir de 400 kilomètres.

Cette réforme fut complétée sur le réseau de l'Etat par la création de billets aller et retour pour les tra-

jets supérieurs à 50 kilomètres. Ces billets qui portaient une réduction de 40 o/o furent étendus l'année suivante à tous les parcours.

L'ensemble de ces mesures faisait bénéficier les voyageurs des chemins de fer de l'Etat d'une réduction d'environ 1 centime par kilomètre, c'est-à-dire de 21 o/o. (La comparaison des tarifs kilométriques de 1879 et 1883 nous donne en effet 3 cts. 74 et 4 cts. 73, impôt non compris.) De ce fait les voyages se développèrent dans de grandes proportions. Leur nombre ramené à la distance entière du réseau passe en effet de 82.117 en 1875 à 125.297 en 1883, ce qui représente une augmentation de 52 o/o.

Les Compagnies concessionnaires n'ayant adopté que la première réforme en 1880 (elles ne créèrent les billets aller et retour que plus tard), l'augmentation du trafic voyageur fut moins importante, mais cependant très significative. Dans l'ensemble, l'accroissement moyen du nombre de voyageurs fut de 20 o/o, proportion très intéressante, si on songe qu'elle est fournie par une même longueur de voies, car la réforme ne fut appliquée que sur l'ancien réseau.

Le résultat financier de la réforme quoique moins brillant, a cependant été très appréciable sur le réseau de l'Etat. A l'abaissement de tarif kilométrique de 21 o/o a correspondu un accroissement du nombre des voyageurs 52 o/o. D'où en trois ans une augmentation de 21 o/o de la recette brute et de 11 o/o du

produit net. Pour les Compagnies concessionnaires nous obtenons comme chiffres correspondants en 1882 une augmentation de 12 o/o de la recette brute et de 9 o/o de la recette nette.

Assurément ces chiffres ne donnent pas l'exacte mesure de la réforme, puisque les recettes sur les marchandises ne sont pas séparées de celles sur les voyageurs et que nous ne tenons pas compte non plus de l'augmentation annuelle normale ; mais il est incontestable que les dégrèvements effectués par les Compagnies et surtout par l'administration des chemins de fer de l'Etat en 1880-1881 ont produit les meilleurs résultats.

Avant d'étudier en détail la réforme de 1892, nous allons montrer les effets du relèvement de tarif de 1871 provoqué par l'établissement d'une surtaxe de guerre sur les transports voyageurs. La nécessité de créer de nouveaux impôts au lendemain de la guerre obligea l'Assemblée nationale, quoique à contre cœur, à prélever sur les transports des voyageurs une taxe supplémentaire de 10 o/o. De ce fait l'impôt fut porté à 23,2 o/o du tarif des Compagnies ; chaque fois que le voyageur payait 123 fr. 20, 23 fr. 20 étaient pour l'Etat et 100 francs seulement pour la Compagnie. Résultat : de 1871 à 1874 le nombre de voyages a considérablement diminué. On avait transporté avec l'ancien tarif en 1871, 293.548 voyageurs à distance entière. Après trois ans d'application de la réforme

en 1874 le chiffre n'était encore que de 239.532 ; il était donc inférieur de 54.016 unités ou de 18,50 o/o environ.

Nous devons toutefois remarquer que les transports militaires étaient bien moins nombreux en 1874 ; mais même en comparant les années 1869 et 1874 qui n'offrent pas de différence sensible à ce point de vue, nous relevons encore un abaissement de 15.297 unités ou 6³/₁₀ du nombre primitif, qui représente largement les voyages supprimés par la perte de l'Alsace et la Lorraine.

L'établissement de la surtaxe a donc produit un effet fâcheux sur le développement économique de la nation, d'autant plus fâcheux que la situation de la France au lendemain des désastres était plus critique. Pendant quelques années non seulement il y eut une diminution dans le nombre des voyageurs, mais, résultat plus grave, la progression annuelle normale fut ralentie.

L'Etat gagna à la réforme quelques millions, puisque l'impôt sur la grande vitesse pour les six grandes Compagnies qui avait donné en 1869 40,5 millions rapporta en 1874 65 millions de francs pour une longueur diminuée ; mais un certain nombre de voyages ayant été rendus impossibles, il en résulta une perte économique qui ne peut être chiffrée en argent.

Le Gouvernement se rendit bien compte que cette surtaxe était impopulaire et ruineuse en même temps.

Les tarifs kilométriques qui avaient été fixés par le cahier des charges à 10 centimes en première classe, 7 cts 5 en deuxième et 5 cts 5 en troisième étaient en effet devenus à la suite de cette majoration d'impôt 11 cts 32, 9 cts 24 et 6 cts 56, constituant des prix prohibitifs pour beaucoup de personnes. Des demandes nombreuses de suppression avaient été faites et avec force insistance ; mais longtemps le Gouvernement, tout en laissant espérer la réforme dans un avenir prochain, l'avait repoussée, car les finances avaient été fort éprouvées par la guerre franco-allemande d'abord, la crise économique des années 1880 ensuite. Il avait cependant la ferme intention de l'opérer dès que la possibilité apparaîtrait.

Dès 1882 le dégrèvement était inséré dans un projet de convention avec la Compagnie d'Orléans, et il était complété par un sacrifice égal de la part de la Compagnie. Celle-ci en effet apportait avant toute réforme une diminution moyenne de 7 0/0 à ses tarifs. L'ensemble de la réforme devait avoir pour résultat de faire bénéficier les voyageurs d'une diminution de 0 fr. 323 par versement de 1 fr. 232, soit en moyenne 26 0/0 pour les trois classes et 33 0/0 pour la troisième. Mais la Chambre repoussa le projet de convention et la surtaxe continua à être perçue comme avant.

L'année suivante, 1883, date très importante dans l'histoire des chemins de fer français, vit l'élaboration des conventions Raynal, qui établirent le *modus*

vivendi actuel des grandes Compagnies. Avec un esprit de suite très louable le ministre des Travaux publics demanda et obtint des Compagnies l'insertion dans les conventions d'un article spécial relatif à la suppression de la surtaxe de 1871 (art. 15 de la convention du 9 juin 1883 avec la Compagnie du Midi par exemple.) Il était stipulé qu'au moment où le législateur réaliserait la suppression de cette taxe additionnelle les Compagnies de leur côté réduiraient leur tarif voyageurs. Voici d'ailleurs le libellé de cet article dans la convention signée avec la Compagnie du Midi.

« Dans le cas où l'Etat supprimerait la surtaxe
« ajoutée par la loi du 15 septembre 1871 aux impôts
« de grande vitesse sur les chemins de fer, la Compa-
« gnie s'engage à réduire les taxes applicables aux
« voyageurs transportés à plein tarif de 10 0/0 pour
« la 2^e classe et de 20 0/0 pour la 3^e classe, ou sui-
« vant toute autre formule équivalente arrêtée
« d'accord entre les parties contractantes...

« Si l'Etat fait ultérieurement de nouvelles réduc-
« tions sur l'impôt, la Compagnie s'engage en outre
« à faire une réduction équivalente sur les taxes des
« voyageurs. Elle ne sera tenue toutefois à de nou-
« veaux sacrifices qu'après qu'elle aura retrouvé pour
« les voyageurs circulant sur le réseau actuellement
« exploité le produit net des recettes acquises avant
« la première réduction.

« La Compagnie ne serait pas tenue de maintenir ces réductions si l'Etat après avoir réduit les impôts grande vitesse venait à les rétablir sous une forme quelconque, en totalité ou en partie. »

La mise en application de cette clause devait avoir pour résultat une diminution considérable du tarif des 2^e et surtout 3^e classes. La réalisation de la double réforme (Etat et Compagnies) ramenait en effet la dépense du voyageur de 1 fr. 232 à 1 fr. 12 en première classe, 1 fr. 008 en deuxième et 0 fr. 896 en troisième classe, ce qui représentait des réductions de 9,09 0/0, 18,18 0/0 et 27,27 0/0 suivant les classes. Ce dégrèvement était suffisamment important pour produire un effet immédiat et efficace sur le développement du trafic voyageurs, de façon à compenser rapidement la perte qui pourrait résulter de la réforme, les premières années.

Pendant longtemps cette clause des conventions de 1883 resta lettre morte, l'Etat n'ayant apporté aucune modification à la taxe sur les transports. Cependant des plus-values annuelles étaient enregistrées et le trafic se développait normalement.

En 1891 les finances entrèrent dans une période de grande prospérité. Immédiatement l'Etat supprima la surtaxe de guerre sur les transports voyageurs par la loi des finances du 25 janvier 1892, article 26. La mise en vigueur eut lieu dès le premier avril suivant.

Malgré l'aléa que présentait la réforme, les Compagnies, non seulement n'hésitèrent pas à tenir leurs promesses, mais allèrent même plus loin. Non contentes de réaliser les dégrèvements promis antérieurement et devenus obligatoires, elles firent bénéficier les voyageurs de nouveaux avantages absolument volontaires. Elles voulaient donner ainsi au trafic voyageurs une très grande impulsion. Les réductions nouvelles portaient sur les billets aller et retour et représentaient un nouveau dégrèvement de 4 0/0 pour la deuxième classe et 15 0/0 pour la troisième.

Au total la réforme de 1892 comprenait un triple sacrifice supporté en partie par l'Etat, en partie double par les Compagnies. Celui de l'Etat consistait dans la suppression de la taxe additionnelle de 1871 et produisait effet sur les trois classes. Celui des Compagnies était double et ne touchait que la deuxième et surtout la troisième classe : une première partie obligatoire visait les billets plein tarif, une deuxième volontaire, les billets aller et retour. L'ensemble des dégrèvements consentis par l'Etat et les Compagnies procurait aux voyageurs une économie très appréciable, car après la réforme les tarifs kilométriques, impôt compris, devenaient :

11 c. 20	en première classe	au lieu de	13 c. 32
7 c. 56	en deuxième	—	9 c. 24
4 c. 928	en troisième	—	6 c. 776

Pour les trois classes en tenant compte de leur

clientèle inégale on évaluait à la veille de la réforme le dégrèvement à 20 o/o au total, dont 9 o/o représentant la part de l'Etat et 11 o/o celle des Compagnies. Cependant cette proportion a été en réalité un peu différente. Nous savons déjà en effet que toutes les Compagnies s'efforcent d'attirer de plus en plus les voyageurs à leurs guichets par des combinaisons diverses tendant toutes à la diminution du tarif kilométrique. En réalité les voyageurs à tarif plein ne sont plus qu'une minorité. Déjà avant la réforme de 1892 leur nombre était inférieur à celui des voyageurs à prix réduit. Depuis lors leur proportion a été sans cesse diminuant : tandis qu'en 1883 ils représentaient encore 50 o/o de l'effectif total des voyageurs, en 1888 ils n'étaient plus que de 40 o/o et dès 1893 étant donné les avantages accordés aux voyages aller et retour, ils ne sont plus que 30 o/o. En 1912 le nombre des voyageurs à plein tarif n'est plus que de 21,3 o/o sur la Compagnie du Midi et ne dépasse guère 20 o/o pour l'ensemble des réseaux.

De ce fait le tarif kilométrique moyen qui a toujours été bien inférieur aux tarifs généraux a subi une diminution considérable. Tandis qu'il s'élevait net d'impôt à 4 cts. 36 en 1891, il tombe à 3 cts. 95 en 1892 et 3 cts. 83 en 1893, ce qui correspond à une baisse de 12 o/o aux dépens de la Compagnie. La part de l'Etat dans le débours est donc 8 o/o seulement.

Cette répartition différente des charges entre l'Etat et les Compagnies est le résultat du déclassement des voyageurs qui ont déserté la première classe pour se porter en grand nombre vers la deuxième et surtout la troisième.

Evaluons en argent le montant des sacrifices imposés à l'Etat et aux Compagnies. En nous basant sur les chiffres de 1891, année qui a précédé la réforme, nous obtenons :

- 1° Pour l'Etat, une diminution d'impôt 53 millions ;
- 2° Pour les Compagnies, une diminution de recettes 42 millions, dont 23 millions à titre obligatoire et 19 à titre volontaire.

Mais ces chiffres doivent être modifiés à cause du développement du trafic. Tout le monde espérait bien que le dégrèvement important opéré en 1892 allait provoquer un très grand progrès dans le mouvement des voyageurs.

C'était l'opinion des Compagnies, comme nous le prouve la citation suivante extraite du rapport aux actionnaires de la Compagnie d'Orléans en date du 30 mars 1892, c'est-à-dire à la veille de la mise en vigueur de la réforme.

« Les réductions de prix considérables ne peuvent
« manquer de provoquer un accroissement de la cir-
« culation qui, nous devons l'espérer, compensera
« dans une certaine mesure les lourds sacrifices que
« nous nous sommes imposés pour favoriser, d'ac-

« cord avec les pouvoirs publics, le développement « général des affaires (1) ».

Pour l'Etat, une perte était attendue d'autant plus grande que la diminution de l'impôt sur les voyageurs était accompagnée de la suppression pure et simple de l'impôt sur les marchandises expédiées en grande vitesse. Certes le développement considérable des voyages a eu pour effet de rendre cette perte totale moins sensible ; en effet, elle ne fut qu'une quarantaine de millions au lieu de cinquante-trois. Mais si nous ne considérons que les voyageurs, la perte d'impôt ne dépassa guère 30 millions puisque le Trésor encaissa 47 millions en 1893 contre 79 en 1891. Grâce au mouvement ascensionnel rapide du nombre de voyageurs le sacrifice fait par l'Etat a diminué peu à peu. Avant la guerre l'impôt sur les voyageurs dépassait pour les cinq grandes Compagnies seulement le chiffre total de 1891 (depuis lors cependant l'Ouest avait été racheté) ; il se rapprochait même du chiffre total encaissé avant la réforme (impôt sur les marchandises grande vitesse compris). En 1912 en effet, l'Etat a encaissé 84 millions sur les voyageurs des cinq grandes Compagnies concédées seulement, sans compter l'administration des chemins de fer de l'Etat et les compagnies secondaires.

Examinons maintenant les résultats de la réforme

1. Rapport aux actionnaires, Compagnie d'Orléans. Année 1891.

pour les Compagnies ? Depuis que les chemins de fer existent ils font l'objet d'une fréquentation de plus en plus importante ; la longueur du réseau augmente chaque année et les tarifs diminuent. En outre la richesse publique, le bien-être général se développent, la valeur du signe monétaire baisse de plus en plus.

Ces raisons existaient en 1892 et nous devons en tenir compte dans l'étude du développement du trafic.

De 1874 (date où les grandes artères sont exploitées) à 1892, la longueur du réseau passe de 19,000 à 33.400 kilomètres, augmentant de 75 o/o, mais le nombre des voyageurs annuels fait plus que doubler, s'élevant de 121 à 255 millions. Pendant les dix années qui ont précédé la réforme, nous enregistrons une augmentation annuelle de 8 millions de voyageurs, et enfin pendant l'année 1891 les Compagnies ont transporté 11 millions de personnes de plus qu'en 1890. Nous devons donc admettre qu'à tarif égal en 1892 nous aurions eu une plus-value dans le trafic à peu près équivalente, peut-être, même un peu supérieure à cause de l'ouverture de 300 kilomètres de lignes nouvelles, d'un été superbe et propice aux voyages, etc., 12 millions environ.

Or l'augmentation des voyageurs en 1892 a été beaucoup plus considérable : elle a dépassé 32, 5 millions d'unités, chiffre énorme, qui jamais encore

n'avait été atteint même en 1889, année de l'Exposition universelle, où il n'avait pas dépassé 19 millions. Le chiffre total de 255.700.000 voyageurs en 1891 bondit à 288.100.000 en 1892. Les années suivantes la progression continue. En 1893 le nombre des voyageurs s'élève en effet à 317.800.000 pour dépasser 332 millions en 1894. En trois ans l'augmentation a atteint 76 millions de voyageurs, c'est-à-dire 30 o/o. Nous pouvons considérer que l'effet de la réforme s'est complètement réalisé en 1894, car par la suite nous n'avons que des augmentations normales bien moins importantes.

Si nous tenons compte des plus-values annuelles qui se seraient sans doute produites sans modification de tarif, évaluées à 12 millions d'unités environ, le résultat véritable de la réforme a été d'amener aux chemins de fer au moins 40 millions de voyageurs. On ne pouvait guère s'attendre à de plus beaux résultats.

Depuis lors leur nombre a continué à s'accroître normalement. Mais pour pouvoir comparer les chiffres de l'année 1912 par exemple à ceux indiqués ci-dessus, une double remarque s'impose touchant, l'une l'ancienne Compagnie de l'Ouest actuellement rachetée, l'autre les Compagnies de Ceinture de Paris. Les résultats de l'administration des chemins de fer de l'Etat sont séparés de ceux des autres compagnies, car l'exploitation diffère sensiblement. Quant

aux deux réseaux de ceinture nous les laisserons aussi de côté, car ils se trouvent dans des conditions particulières. Par suite de la concurrence considérable qui leur est faite par les autres moyens de transport (Métropolitain, Nord Sud, autobus, etc...) leur trafic baisse constamment depuis le commencement du siècle ; de 33 millions de voyageurs en 1902, le nombre est tombé à 16.200.000 en 1912, diminuant de plus de la moitié en dix ans (54 0/0).

Si nous introduisons ces deux modifications dans les chiffres ci-dessus, nous trouvons que les cinq grandes Compagnies concédées actuellement ont transporté en 1894, 225 millions de voyageurs. Pour 1912 le nombre correspondant est de 373 millions, soit 150 millions de voyageurs de plus environ en vingt ans, 7,5 millions par an environ.

Donc au point de vue économique le résultat a été excellent, car le dégrèvement a rendu immédiatement possible un grand nombre de voyages qui n'auraient pas pu s'effectuer avec l'ancien tarif.

Au point de vue financier des Compagnies, le résultat a été moins brillant. En tenant compte seulement du nombre de personnes transportées sans mesurer le parcours ni distinguer les classes, la réduction de tarif de 12 0/0 subie par les Compagnies est largement compensée par le développement de la clientèle, car dès la deuxième année elles ont bénéficié d'une augmentation totale de

trafic voyageurs de 24 o/o. Si nous faisons entrer en ligne de compte les facteurs ci-dessus indiqués, (parcours-classes) le résultat réel reste semblable dans l'ensemble. Les recettes réelles des Compagnies passent de 360,5 millions de francs en 1891 à 365,4 en 1892 pour s'élever ensuite en 1893 à 383,6 millions de francs et en 1894 à 396 millions environ, soit donc en trois ans une plus-value de recettes de 10 o/o.

Cette plus-value de 10 o/o ne correspond pas à celle du nombre des voyageurs 30 o/o, et la différence s'explique par un déclassement important des voyageurs. Comme nous l'avons déjà signalé, le dégrèvement accordé à la première classe était relativement faible; aussi le nombre des personnes utilisant cette classe est resté stationnaire. Sur deux réseaux seulement il a un peu augmenté; sur le Paris-Lyon-Méditerranée il est passé de 1.083.594 unités en 1891 à 1.086.940 en 1892 et sur l'Orléans de 2.549.482 à 2.663.979. Sur les autres réseaux au contraire leur nombre a diminué. Le Nord a perdu en 1892 5.878 voyageurs de première classe; l'Est 12.692; le Midi 12.939. Quant à la proportion par rapport à l'ensemble des voyageurs transportés, partout elle a sensiblement baissé, passant de 6,1 o/o à 5,6 sur l'Orléans; de 7,3 o/o à 6 o/o sur le Nord, de 5,1 o/o à 4,3 o/o sur le Midi, etc.

Pour les deuxième et surtout troisième classes au

contraire la réduction de 18 et 27 o/o présentait un réel intérêt ; aussi le nombre des voyageurs s'est accru sur tous les réseaux dès 1892 dans de grandes proportions.

La Compagnie du Midi enregistre une augmentation de 103.450 voyageurs en deuxième classe, 1.925.798 en troisième, ce qui porte la proportion de cette dernière de 83,4 o/o à 85 o/o. La Compagnie du Nord transporte en 1892 464.047 voyageurs de deuxième classe et 7.296.397 de troisième de plus qu'en 1891. La Compagnie du Paris-Lyon-Méditerranée donne comme chiffres correspondants 330.398 voyageurs supplémentaires en deuxième classe et 5.834.149 en troisième.

Quoique l'économie fût surtout appréciable pour les grandes distances, ce sont les petits voyages avec billets d'aller et retour qui se sont surtout développés. La raison se trouve expliquée dans le rapport aux actionnaires de la Compagnie du Midi de 1892. « Si
« l'on examine comment s'est réparti le mouvement
« des voyageurs on constate que le nombre des voya-
« geurs à plein tarif a augmenté d'un peu moins de
« 8 o/o et que leur recette a baissé de 5 o/o. Par
« contre le nombre des voyageurs avec billets aller
« et retour a progressé de 26 o/o environ, et la recette
« correspondante de 13 o/o ; cette différence dans les
« résultats de la réforme tient, croyons-nous, à ce
« que les abaissements des prix des places sont sur-

« tout de nature à favoriser le développement des
« déplacements à courte distance qui peuvent s'ef-
« fectuer dans la même journée et n'entraînent pas
« les faux frais de voyage tels que transports de
« bagages au départ et à l'arrivée — séjour à
« l'hôtel, etc... Nous ajouterons que le nombre des
« billets aller et retour s'est élevé à 7.382.700 sur
« un total de 15.308.000, soit environ 48 o/o. »

Sur les autres Compagnies les résultats sont abso-
lument semblables. Sur l'Est l'augmentation des
voyages aller et retour est de 15 o/o, tandis que celle
des voyages ordinaires est 7 o/o. La Compagnie de
Paris à Lyon et la Méditerranée qui donne les diffé-
rences les moins appréciables, a enregistré cepen-
dant une augmentation de 18 o/o pour les premières
et 15 o/o pour les deuxièmes.

Le refoulement très important vers la 3^e classe
et l'utilisation de plus en plus grande des billets
aller et retour ont eu pour résultat de réduire sen-
siblement le montant des recettes. La répartition
du produit par classes est en effet loin d'être compa-
rable avec celle des voyageurs. En 1891, les voya-
geurs de 1^{re} classe représentaient :

Sur l'Orléans, 21,5 o/o de la recette, et 5 o/o seulement du trafic.

— le P.L.M.	25,5 o/o	—	—	6 o/o	—
— le Nord	25 o/o	—	—	7 o/o	—

Sur l'ensemble des chemins de fer français la
3^e classe avec environ 80/100 des voyageurs ne

représentait que de 40 à 60 o/o de la recette, suivant les Compagnies. La réforme a eu pour effet de faire baisser le pourcentage de la 1^{re} classe et par conséquent la recette dans des proportions beaucoup plus grandes.

En outre, le parcours moyen de chaque voyageur, excepté sur l'Orléans où de 50 kilomètres en 1891 il s'élève à 51 kilomètres en 1892, a subi une diminution notable. Sur le Paris-Lyon-Méditerranée où il atteignait 50 kilomètres en 1891, il s'abaisse à 48 kilomètres en 1892 ; sur le Midi il descend de 49 à 47 kilomètres et sur le Nord de 35 à 33 kilomètres.

Ces deux raisons expliquent la faiblesse de la plus-value dans le chiffre des recettes ; cependant, fait remarquable, aucune Compagnie n'a subi de diminution. La plus-value la plus élevée est enregistrée par l'Est : 1.020.000 francs (impôt déduit), la plus faible par les Compagnies de Ceinture de Paris : 197.000 francs. Quant à celles des autres Compagnies, elles varient entre ces deux chiffres.

Mais si nous tenons compte de la plus-value normale qui se serait sans doute réalisée sans la réforme (10 à 12 millions environ), nous devons reconnaître que pour l'année 1892 la réforme a amené une diminution de recettes pour les Compagnies de 5 à 6 millions de francs. Ce fait provient de ce que les nouveaux tarifs n'ont été appliqués qu'en cours d'année

et que l'exercice 1892 à cheval sur la réforme a souffert de cette situation, car pendant les premiers mois plusieurs voyages ont été retardés puis supprimés. Si nous envisageons les résultats de l'année 1893, nous voyons que les recettes de la Compagnie n'ont subi du fait de la réforme ni accélération ni ralentissement. Elles n'ont pour ainsi dire pas été touchées par le dégrèvement. De 1891 à 1893 les recettes s'élèvent de 360,5 millions de francs à 383,6 millions, soit 23 millions environ ou 11,5 millions par an, ce qui correspond à la plus-value normale antérieure.

Mais comme les Compagnies s'attendaient pendant les premières années d'application à une diminution ou tout au moins à un ralentissement sensible de leurs plus-values, on peut dire que le dégrèvement a largement répondu à l'attente du législateur. Celui-ci a voulu faire bénéficier le public d'une diminution notable dans le prix des transports, afin de multiplier les voyages. Il a voulu faire supporter les frais de l'opération à l'Etat n'imposant aux Compagnies qu'un sacrifice très faible.

A côté des recettes brutes il nous faut envisager le produit net de l'exploitation. Sans conteste celui-ci a souffert les premières années. Pour que le contraire eût pu se produire, il aurait fallu en effet que tout en devenant beaucoup plus active l'exploitation ne fût pas devenue plus coûteuse ; ce qui n'était pas

possible, le trafic ayant subi une augmentation de 30 o/o environ dans un laps de temps très restreint.

Les Compagnies prévoyant un développement important du nombre des voyageurs avaient pensé y faire face par une meilleure utilisation des trains sur les petites lignes principalement ; mais surtout, par l'augmentation du nombre de voitures et la création de nouveaux trains. Pour ne pas être prises au dépourvu, elles avaient passé de nombreuses commandes de matériel roulant à la veille de la mise en vigueur des nouveaux tarifs. Au cours de l'année 1891 elles avaient commandé, transformé ou pris livraison d'un nombre de locomotives et de wagons plus considérable que les années précédentes et hors de proportion avec le service à assurer sur les lignes à ouvrir en 1892. Les rapports aux actionnaires des grandes Compagnies en 1891 sont très explicites sur ce point. Dans celui de la Compagnie du Midi, par exemple au « Titre du matériel roulant », nous lisons : « En prévision des déclassements que produiront très vraisemblablement les réductions du « prix des places des voyageurs, nous avons transformé »... (suit l'énumération d'environ 200 voitures de 1^{re} ou de 2^e classes transformées en types nouveaux et aménagées pour les voyageurs de 2^e et surtout de 3^e classes). « Nous avons également commandé 120 voitures de 3^e classe d'un nouveau « type ».

Nous retrouvons les mêmes considérations chez les autres Compagnies. L'Est a déjà pris livraison à la fin de 1891 de 145 voitures neuves et 14 locomotives; l'Orléans de 275 voitures. Quant aux commandes en cours à cette date, elles sont bien plus nombreuses. Pour la Compagnie du Nord elles s'élèvent à 30 locomotives et 538 voitures et pour la Compagnie de l'Est à 22 locomotives et 596 voitures.

En dehors de cette augmentation du matériel roulant nous devons tenir compte de l'aggravation des frais de traction (la résistance des trains et aussi leur nombres'étant accru), de l'augmentation du personnel des trains et des gares, des installations nouvelles (agrandissements ou modifications, etc...)

Vu le progrès considérable du trafic en effet, le parcours des trains s'est augmenté en 1892 de plus de 5.500.000 kilomètres, dont la majeure partie est due aux trains supplémentaires mis en service pour désencombrer les gares. Le personnel a été augmenté. Les salaires d'un grand nombre d'agents ont été relevés, leur travail étant devenu plus important. Des mesures de sécurité supplémentaires ont dû être prises, les anciennes étaient insuffisantes à cause du développement d'intensité de la circulation. Le Gouvernement d'ailleurs avait obligé les Compagnies à réduire la durée du service des mécaniciens et chauffeurs (Cette dépense a été évaluée à plus de 800.000 francs pour le Paris-Lyon-Méditerranée

seul). Quant à l'entretien de la voie, il est devenu aussi plus coûteux.

Toutes ces dépenses nouvelles, prévues en grande partie par les Compagnies, sont venues largement augmenter les frais d'exploitation. L'aggravation totale a atteint presque 20 millions de francs, la part de chaque Compagnie variant entre 6.525.000 francs pour le Paris-Lyon-Méditerranée et 1.960.000 francs pour l'Ouest.

Nous nous empressons toutefois de signaler que ces 20 millions de dépenses supplémentaires ne sont pas tous imputables à la réforme de 1892. En dehors de l'augmentation annuelle très appréciable, une somme de plus de 5 millions a été versée en 1892 par les diverses Compagnies aux Caisses de retraite de leur personnel. Le montant des cotisations fut en effet augmenté après révision et les Compagnies effectuèrent un versement global pour leurs anciens agents. Celui du Midi en particulier s'éleva à 1.040.000 francs et ceux de l'Est et du Paris-Lyon-Méditerranée dépassèrent 1.100.000 francs chacun.

En tenant compte de ces deux modifications nécessaires nous constatons que la dépense occasionnée aux Compagnies en 1892 par la loi du 26 janvier représente environ 10 à 11 millions de francs.

Les dépenses des Compagnies continuent à croître

pendant les années 1893 et 1894 pour les mêmes causes que précédemment. Si nous comparons par exemple les chiffres de 1891 et 1893, nous voyons qu'en deux ans les dépenses ont augmenté de 50 millions environ, passant de 622 millions 5 à 673. La moitié environ de ce supplément de dépense est imputable à la modification des tarifs voyageurs.

En résumé, pendant les trois premières années d'application, les dépenses ont beaucoup plus augmenté que les recettes ; de ce fait le produit net s'est trouvé diminué. Ce résultat apparaît encore plus clairement à l'étude de la garantie d'intérêt.

En 1891 les diverses Compagnies avaient fait appel à l'Etat pour la somme de 51 millions : en 1893 le chiffre s'élevait à 97 millions. Mais dès l'année suivante il s'abaissait à 78 millions pour retomber en 1895 au chiffre de 1891. Le trouble momentané apporté par la diminution de 1892 a duré quatre ans seulement ; dès 1896 l'exploitation reprenait une marche normale et bénéficiait des résultats heureux du dégrèvement. En 1896 en effet, quatre Compagnies seulement font appel à l'Etat pour une somme totale de 40 millions, tandis qu'une autre, le Paris-Lyon-Méditerranée remboursait 6 millions. En 1897 nouveau progrès : la garantie d'intérêt s'élève à 22 millions à peine et les remboursements atteignent 10 millions. En 1898 la Compagnie d'Orléans à son tour n'a plus besoin de faire appel à l'Etat ; il ne reste

donc que trois Compagnies dont l'exploitation soit déficitaire, l'Est, le Midi et l'Ouest. Elles demandent à l'Etat seulement 14 millions 5 ; en revanche deux autres remboursent 10 millions. Enfin en 1899 l'Est se libère et le Midi aurait suivi la même politique si l'Etat n'avait pas racheté le Canal latéral à la Garonne et le Canal du Midi.

La suppression des péages sur ces canaux eut pour effet de lui enlever une partie de son trafic marchandises. L'appel fut d'ailleurs très faible, 9 millions à peine pour l'Ouest et le Midi.

Donc la réforme de 1892 a bien donné le résultat auquel s'attendait le législateur. Dès la première année elle a amené aux chemins de fer de 18 à 20 millions de voyageurs supplémentaires et quand elle a eu produit son plein effet ce chiffre s'est élevé à 40 millions, déduction faite, bien entendu, des augmentations normales. Nous devons ajouter que ces voyageurs appartenaient en très grande majorité à la classe de la nation la plus nombreuse et la plus pauvre, que les tarifs antérieurs empêchaient de voyager autant qu'il était désirable.

D'autre part, alors que toutes les Compagnies escomptaient pour les premières années une diminution notable de leurs recettes voyageurs, le dégrèvement de 1892 a au contraire amené dès la première année une augmentation des recettes des Compagnies

de 5 millions environ, et cette augmentation s'est considérablement accrue les années suivantes.

En revanche, la réforme de 1892 a imposé aux Compagnies coup sur coup des dépenses importantes, pendant les deux premières années. Après cette période d'adaptation les résultats heureux se sont fait sentir, et des plus-values ont apparu. Celles-ci sont devenues de plus en plus importantes, ce qui a permis à toutes les Compagnies d'améliorer sensiblement leur situation vis-à-vis de l'État, et à certaines même de rembourser leur dette.

L'activité nationale a été vivement stimulée par la réforme. Si le Trésor a encaissé quelques millions de moins sur les transports, le pays en revanche en a profité abondamment. Les affaires et par conséquent la richesse publique s'étant développées, il a été possible à l'État de puiser à d'autres sources les recettes nécessaires pour compenser ce léger déficit ; il a pu le faire en portant une atteinte beaucoup plus légère aux intérêts économiques de la nation.

Les chemins de fer comme les autres moyens de transport doivent être mis à la disposition du public le plus abondamment possible, et il faut que chacun puisse en user autant qu'il lui est nécessaire. Certes on ne peut pas songer à supprimer les taxes sur tous les transports, surtout sur ceux dont l'établissement et l'entretien sont particulièrement coûteux ; mais les Compagnies de chemin de fer ne doivent pas à l'ins-

tar des simples particuliers se proposer comme but unique la réalisation des bénéfices. Les capitaux dépensés étant rémunérés, il faut qu'elles coopèrent au développement de l'activité et de la richesse nationales.

C'est pourquoi en période d'exploitation normale nous ne saurions être partisan en principe d'un relèvement quelconque de tarifs dans l'intérêt de l'État ou des Compagnies ; une surtaxe d'impôts sans majoration de tarif permettrait au Trésor d'augmenter légèrement ses recouvrements ; mais les recettes des Compagnies diminueraient dans des proportions beaucoup plus fortes, car cette surtaxe empêcherait un certain nombre de voyages. Les Compagnies seraient alors obligées de faire un large appel à la garantie d'intérêt, et l'État dépenserait ainsi largement le bénéfice réalisé d'autre part. L'ensemble du pays en souffrirait ; beaucoup de transactions se trouveraient empêchées et peut-être même verrions-nous une telle réforme amener une crise économique.

Un relèvement de tarif dans l'intérêt des Compagnies donnerait un résultat économique presque aussi défavorable pour le pays ; et au point de vue financier, il n'est pas sûr que le relèvement de prix compenserait la perte résultant du resserrement des voyages.

C'est d'ailleurs dans le sens des dégrèvements suc-

cessifs qu'a toujours été dirigée la politique française en matière de chemins de fer. La tradition n'a été rompue qu'après des événements exceptionnels, ayant fait traverser une crise grave et brusque aux chemins de fer.

La guerre constitue cet événement exceptionnel ; aussi nous avons vu qu'après 1870 une majoration de tarif a eu lieu sous forme d'une surtaxe d'impôt. La guerre actuelle ayant provoqué une crise beaucoup plus grave, la majoration des tarifs et la surtaxe d'impôt sont à l'ordre du jour et seront vraisemblablement adoptées.

Nous avons vu que dans le projet du Gouvernement cette majoration ne doit être que temporaire, (art. 10).

C'est là une des conditions assentiellles de la réforme.

L'accroissement énorme des charges du pays et surtout de la Dette, qui ne peuvent être gagées que sur les revenus de l'impôt, la nécessité de rétablir le crédit des Compagnies ébranlé par la crise actuelle, obligent à négliger un peu temporairement le côté économique de la réforme. D'ailleurs l'influence du relèvement de tarif proposé sur le coût de la vie sera très faible et disparaîtra au milieu de la hausse générale considérable.

Ainsi pour la houille, dont le prix a augmenté de 19 fr. 50 les 100 kilogrammes la majoration du prix de

transport ne sera que de 0 fr. 095. Le bétail (le bœuf) a augmenté de 24 fr. 75 les 100 kilogrammes de viande nette et l'augmentation de tarif sera de 0 fr. 58 (1).

Pour les céréales nous avons comme augmentations correspondantes 27,50 pour le prix, 0,15 pour le transport.

La majoration de tarif prévue a seulement pour but en soulageant le Trésor de replacer des Compagnies dans leur situation d'avant la guerre vis-à-vis de l'Etat et du public. Par une heureuse disposition qui crée la solidarité financière des réseaux, au fur et à mesure que la situation des Compagnies s'améliorera, automatiquement la surtaxe sera d'abord réduite puis supprimée.

Dans ces conditions cette majoration est acceptable. Il faut venir en aide aux Compagnies rapidement et ce n'est pas le moment, en période de guerre, de résoudre le problème des relations des Compagnies de chemins de fer avec l'Etat et le public. Il est certain qu'après le retour à la vie normale il sera nécessaire de reprendre la question et de réviser le *modus vivendi* actuel des Compagnies de chemins de fer, établi en 1883 dans ses grandes lignes.

Nous avons vu que le déficit est antérieur à la guerre. La cessation des hostilités ne le fera donc pas disparaître automatiquement ; mais nous sommes persuadé qu'elle l'atténuera considérablement. Ce

1. Rapport Henri Roy, cité. *J. off.*, 18 août 1917.

déficit, dont les causes ont été exposées au chapitre précédent, avait apparu dès 1906. Le coefficient d'exploitation moyen, qui jusqu'à cette date avait une tendance à diminuer, avait commencé cette année-là son mouvement ascensionnel et atteint 52,4 0/0, pour s'élever à 63,17 en 1913.

Cette situation avait déjà attiré l'attention de plusieurs auteurs à la veille de la guerre ? Un article de *la Dépêche de Toulouse* en date du 19 février 1914 l'exposait clairement et en cherchait la solution.

« 45 0/0 seulement de nos chemins de fer d'intérêt général (concedés ou exploités par l'Etat) ont des finances satisfaisantes. Le budget annuel des 55 0/0 autres ne s'équilibre qu'à l'aide des deniers fournis par les contribuables à titre définitif ou d'avances remboursables. En sorte que le plus souvent lorsque nous demandons aux chemins de fer de s'imposer quelques sacrifices en faveur de telle branche de la production, c'est généralement sur la généralité des contribuables qu'en retombe la charge... »

Nous ne voulons pas préjuger des modifications qui seront apportées après la guerre au régime des chemins de fer. Mais il sera indispensable de mettre les Compagnies dans la situation la plus favorable possible, pour qu'elles remplissent le rôle important qu'elles devront jouer lors de la reprise de la vie économique. Il ne faudra pas en effet que nos moyens de transport soient une gêne à ce développement et

nous empêchent de tirer de la victoire tous les avantages auxquels la France aura droit.

Afin de redonner aux Compagnies la liberté d'action indispensable, il faudra diminuer de façon sensible leurs charges annuelles. Nous n'envisageons pas la solution du rachat de tous les réseaux comme le préconisent certains auteurs ; l'exemple de l'Ouest nous a montré une fois de plus combien l'Etat est mauvais exploitant, son coefficient d'exploitation en 1916 a dépassé 100 0/0, supérieur de 27 0/0 à celui de la Compagnie qui a exploité le plus cher.

A notre avis la solution qui semble s'imposer est la prorogation des concessions. Une prolongation de durée de trente ans par exemple aurait pour effet immédiat non seulement d'augmenter le crédit des Compagnies qui emprunteraient à un taux plus favorable, mais encore de diminuer leurs charges financières. Si l'amortissement de la dette actuelle (actions et obligations), et celui des emprunts futurs pouvait être réparti sur une période plus longue de trente ans, les Compagnies bénéficieraient chaque année d'une diminution très importante dans leurs remboursements. Donc leurs dépenses seraient bien allégées, ce qui donnerait aux réseaux un essor nouveau.

Mais étant donné l'extension croissante de l'activité de l'Etat, il est fort à craindre qu'un tel projet ne recueille jamais la majorité devant le Parlement.

C'est pourquoi nous avons cherché une autre solution qui nous paraît devoir résoudre le problème à la satisfaction de tous. Elle ne court pas le risque en effet de rencontrer l'opposition systématique de certaines écoles et elle aboutit à la même diminution des charges fiscales des Compagnies.

Tout en respectant la durée des concessions qui expireront aux termes fixés par les conventions antérieures, il suffira de prolonger au delà de cette date la période d'amortissement. Cette mesure permettra comme la précédente de diminuer les dépenses, par l'allègement des charges financières. Et en fin de concession lorsque les chemins de fer feront retour à l'Etat, celui-ci prendra à sa charge le service de l'intérêt de l'amortissement, qui restera encore à courir.

D'ailleurs même si le *statu quo* est maintenu, une telle mesure s'imposera les dernières années de validité des conventions. Au fur et à mesure que nous nous rapprochons de la fin de concession, la durée d'amortissement des emprunts nouveaux est de plus en plus réduite. Donc les charges annuelles résultant de ces emprunts augmentent de plus en plus. Quand les Compagnies n'auront plus que quinze ans à exploiter leur réseau, pour des emprunts à 5 o/o elles devront payer un intérêt total de 9,63 o/o. Dix ans avant l'expiration, il sera 12,95 o/o pour atteindre 23 o/o, quand elles n'auront plus que cinq ans à vivre.

Ces charges seraient écrasantes. Pour se soustraire à ce fardeau les Compagnies seraient tentées de ne plus emprunter, par conséquent de ne plus entretenir leur réseau, de ne plus remplacer ni réparer leur matériel roulant ni leur outillage.

L'exploitation de nos réseaux concédés risquerait de devenir aussi chaotique qu'elle l'était sur l'Ouest lors du rachat de cette Compagnie. L'activité de la nation se trouverait compromise, tout au moins considérablement gênée et une crise grave pourrait même résulter de cette situation.

D'autre part, l'Etat a tout intérêt à adopter cette solution. Car lorsqu'il prendrait les réseaux des Compagnies il serait obligé de réaliser immédiatement à grand frais les améliorations négligées par les Compagnies, et il devrait les faire à un prix beaucoup plus élevé par suite du manque d'entretien.

En résumé si le législateur, pour des raisons plutôt de principe, refuse la prorogation des concessions, il devra tout au moins augmenter la durée de l'amortissement. Une période de vingt-cinq à trente ans nous paraît convenable ; sans engager trop longtemps l'avenir, elle permettra aux Compagnies de continuer jusqu'en fin de concession l'exploitation prudente et intelligente de leurs réseaux.

En même temps que cette réforme, qui permettrait de réduire les dépenses, il conviendrait d'en réaliser une autre, qui aurait pour résultat d'augmenter les

recettes, à savoir : l'établissement de tarifs différents pour les trains omnibus et les trains express ou rapides sous forme d'une détaxe sur les premiers de préférence.

Une différence de prix entre les trains rapides et les trains lents est parfaitement équitable ; elle est d'ailleurs admise à l'étranger, car c'est le prix de vitesse. L'individu qui arrive plus vite à destination réalise d'abord une économie appréciable sur les faux frais de voyage, mais surtout se trouve moins longtemps éloigné de ses affaires ; celles-ci ont par conséquent moins à souffrir de son absence et il est tout naturel alors qu'il paye cet avantage, souvent très considérable.

Dans le transport des marchandises la différence a été faite puisque l'expéditeur qui veut bénéficier du tarif le plus réduit, accepte une durée de transport plus grande que celle prévue par les cahiers des charges. Donc il serait juste que le voyageur qui désire arriver plus vite à destination paye plus cher que celui qui veut se contenter d'une vitesse moindre.

Plusieurs pays étrangers nous servent d'exemple ; la Belgique a, par un simple arrêté ministériel, établi déjà en 1870 une majoration de 25 o/o sur les express.

L'Autriche à l'occasion d'une réforme importante

instituant des tarifs par zones a créé une majoration d'express de 50 o/o.

De même en Allemagne l'utilisation des express et rapides donne lieu à une majoration de 12,5 o/o, etc...

L'activité nationale ne serait pas atteinte par cette réforme puisqu'aucun des voyages rendus possibles par le tarif faible ne serait empêché. Ce seraient les personnes riches et aisées, ou bien celles pour qui l'économie de temps offre une grande importance qui paieraient la surtaxe d'express; or ces catégories de voyageurs n'hésiteraient pas à engager une dépense plus forte pour utiliser un rapide. Déjà en effet elles suivent cette politique en voyageant par les trains de luxe ou par les trains composés uniquement de voitures de première et deuxième classes.

Cependant jusqu'à ce jour le principe n'a pas prévalu en France. En 1882 le ministre des Travaux publics, M. Varroy, avait essayé de réaliser cette réforme dans un projet de convention avec la Compagnie d'Orléans. La réduction de tarif de 7 o/o environ que le ministre avait demandée à cette Compagnie ne devait être appliquée ni aux trains express, ni aux trains poste. La Chambre des députés fit alors échouer la réforme.

Le succès obtenu par la création des trains de luxe et les rapides ne comportant que des voitures de première et deuxième classes, l'exemple d'un grand nombre de pays étrangers militent en faveur

de la réforme. L'adoption des deux mesures proposées serait de nature à produire le maximum d'effets pour les Compagnies et en dernier lieu pour la nation entière.

Nous sommes heureux de signaler que notre manière de voir au sujet des rapports des Compagnies avec l'Etat est partagée par les pouvoirs publics.

Entendu par la Commission du Budget au sujet du relèvement du tarif des Chemins de fer, M. Klotz, ministre des Finances, a reconnu que le régime des conventions actuelles ne pourra survivre à la guerre. Si l'exploitation par les Compagnies doit continuer, il faudra que la durée de leurs concessions soit prorogée. Elles ne pourront pas espérer emprunter pour trente ans ni surtout amortir en un si court terme les capitaux énormes dont elles auront besoin pour la remise en état du réseau (1).

1. Agence Fournier. Samedi 29 sept. 1917.

CHAPITRE VIII

De l'influence de la taxe postale sur la correspondance. — Les réductions du tarif postal de 1878 et 1906.

En 1876 M. Paul Leroy-Beaulieu écrivait dans *l'Economiste Français* : « Si nous avons à dresser par ordre d'urgence ou d'utilité un tableau des dégrèvements de taxe que nos assemblées législatives doivent étudier, nous mettrions en première ligne la réduction considérable des tarifs postaux ».

Et cependant à cette date de nombreuses taxes de consommation, créées en 1871, ou même antérieurement, méritaient d'attirer l'attention du législateur pour les réduire ou les supprimer : (taxes sur les huiles, le savon, la chicorée, le papier, les transports, etc...) Or le savant économiste n'hésitait pas à les juger moins désastreuses, qu'un tarif postal élevé.

1. *Economiste Français*, 10 juin 1876, p. 741.

Le développement de la correspondance présente en effet une importance considérable pour la nation. Grâce à elle surtout s'échangent les idées, les opinions, les sentiments entre individus et nations. Un voyage, même avec les tarifs les plus réduits, est toujours coûteux et occasionne des pertes de temps ; une lettre au contraire pour quelques centimes permet au plus pauvre de se mettre en rapport avec ses parents, ses amis, si éloigné que soit leur lieu d'habitation.

Son rôle est encore plus important au point de vue commercial. Aujourd'hui les tractations ne sont plus limitées à la même région. C'est hors de leur ville, de leur pays que le commerçant et l'industriel font la plus grande partie de leurs affaires. Il serait trop coûteux et par conséquent impossible d'envoyer constamment des représentants chez le moindre client, dès le début des pourpalers ; ce n'est que lorsque l'affaire est sur le point de devenir définitive, que le commerçant se déplace pour vaincre les dernières hésitations ; mais jusqu'à ce moment, depuis l'offre de service par circulaire jusqu'à l'envoi des devis et prix estimatifs, c'est par lettres que s'accomplit tout le travail préparatoire. Souvent même la correspondance supprime le voyage. Dans plusieurs branches de commerce les catalogues et prix courants permettent au client de fixer son choix directement sans se déplacer ni faire déplacer le fournisseur.

Dans la société actuelle où les relations deviennent de plus en plus fréquentes, où l'activité industrielle et commerciale grandit de plus en plus, il est nécessaire qu'aucun obstacle ne vienne gêner leur développement ; ce serait mettre une entrave au progrès de la richesse et au développement du bien-être général. Une taxe élevée sur la correspondance postale non seulement serait une gêne pour le commerce, mais encore constituerait un véritable impôt pesant très lourdement sur les sentiments de famille ; chacun serait atteint dans la satisfaction de ses besoins.

Dans le service postal plus que dans tout autre à cause de son importance extrême, l'intérêt général de la nation soit prédominer. Il importe de donner à chacun la possibilité d'user du service le plus abondamment possible. Le bon marché de la correspondance en est la condition essentielle.

D'ailleurs, la taxe étant déjà relativement faible, la moindre réduction du tarif a une répercussion immédiate très profonde et la diminution des recettes pendant les premières années est toute momentanée ; grâce au développement de la correspondance qui résulte de la diminution de taxe, l'écart originel entre les recettes est vite comblé et fait bientôt place à un excédent. Le sacrifice que s'impose un Etat en réalisant une telle réforme est toujours faible : d'abord sa durée est très courte et ensuite il se chiffre toujours par un nombre de millions peu élevé.

Donc l'Etat ne doit jamais hésiter à réaliser un dégrèvement postal lorsque le besoin s'en fait sentir ; il serait inutile en effet de développer constamment l'instruction à tous les degrés de l'échelle sociale, s'il était impossible à la plupart des individus d'utiliser leurs connaissances pour satisfaire leur besoin naturel de communiquer entre eux.

Plusieurs causes influent sur le mouvement postal ; d'abord l'accroissement de la population et le développement de l'instruction. Au premier point de vue la France se trouve dans une situation particulièrement défavorable. De plus en plus la France devient « un pays de fils uniques et de célibataires », suivant l'expression de M. Georges Rossignol. Cette question fort complexe de la dépopulation n'a pas été sans émouvoir les pouvoirs publics qui, timidement encore il est vrai, ont pris quelques mesures pour enrayer le mal. L'aide apportée aux familles nombreuses dans le but d'arrêter la crise de la natalité se traduisait par exemple dans le budget de 1914 par une dépense de 25 millions. A la faveur de la guerre d'autres mesures plus efficaces ont été prises.

L'instruction s'est merveilleusement développée en France depuis quarante ans. Les lois de 1883 sur l'enseignement gratuit et obligatoire ont eu un résultat très heureux. Le nombre des illettrés a diminué considérablement, comme l'indiquent les statistiques

annuelles des conseils de révision. Si certains pays, comme l'Allemagne, ont une proportion d'illettrés encore plus faible, ils le doivent à ce fait que les lois scolaires sont antérieures aux nôtres ; mais nos Gouvernements font tous leurs efforts pour remédier le plus possible à une telle situation.

D'autres raisons agissent d'une manière tout aussi profonde sur le développement de la correspondance, à savoir : les progrès du commerce et de l'aisance, le goût des voyages et la multiplication des déplacements.

A la faveur de la longue période de paix qui a marqué la fin du siècle dernier et le commencement du siècle actuel, l'agriculture, l'industrie et le commerce, sources de la richesse, ont pris un essor merveilleux, qui a permis le développement de l'aisance et du bien-être général.

L'élévation du niveau moral a fait naître le goût des voyages ; l'augmentation du bien-être lui a permis de se manifester plus librement ; d'où multiplication énorme des voyages et partant de la correspondance postale.

Il est une cause qui a un effet beaucoup plus efficace en même temps que plus tangible : c'est l'abaissement de la taxe postale. Certes les autres causes agissent de façon très active, mais leur action est lente, même dans les pays où la population augmente encore de manière sensible, comme en Alle-

magne. Il faut laisser s'écouler un certain nombre d'années pour que les enfants devenus jeunes gens puis hommes participent au mouvement postal. Il faut attendre un certain temps pour constater la diminution du nombre des illettrés. Le commerce, l'industrie, le goût des voyages, l'aisance, exercent un effet encore plus lent, qui se traduit d'ailleurs chaque année par des plus-values normales régulières. Ces mouvements n'ont pas une très grande amplitude et toutes ces causes sont mêlées au point qu'il est difficile d'attribuer à chacune la part qui lui revient.

Un abaissement de taxe au contraire a un effet immédiat et au bout de quelques exercices la réforme a produit son plein effet. Aux plus-values lentes et relativement faibles succèdent tout d'abord des augmentations considérables ; puis les plus-values deviennent moins fortes, mais restent toujours très appréciables. Comme pour les transports, l'abaissement du tarif postal donne un coup de fouet et sert de stimulant ; puis l'exploitation redevient normale, mais conserve des accroissements annuels importants.

Pendant longtemps l'Etat a trop considéré le service postal comme une source de revenus. Des taxes élevées variables avec la distance étaient alors en vigueur ; taxes prohibitives pour beaucoup. Timidement d'abord en 1848, beaucoup plus hardiment

ensuite en 1878 et 1906 les Gouvernements sont entrés dans la voie des réductions de tarif.

Sans remonter trop loin dans l'histoire de la poste, en France, nous signalerons qu'avant 1848 les lettres payaient à la distance, la taxe étant aux frais du destinataire. Le prix moyen d'envoi d'une lettre ressortait à 0 fr. 50 et atteignait 1 franc pour les distances supérieures à 600 kilomètres en ligne droite. En outre une lettre simple ne devait pas peser plus de 7 gr. 5 ; le tarif était majoré de 50 o/o, jusqu'à 10 grammes, doublé de 10 à 15 grammes, puis pour chaque augmentation de 5 grammes on ajoutait la moitié de la taxe d'une lettre simple. Le prix devenait vite prohibitif. Ainsi une lettre de 50 grammes envoyée à 600 kilomètres, de Paris à Bordeaux par exemple, exigeait une taxe de 5 fr. 50 et une lettre de 100 grammes une taxe de 10 fr. 50.

La réforme de 1848 fixa uniformément à 0 fr. 20 le prix de transport des lettres en dehors de la circonscription d'un même bureau et en dehors de Paris. Relevée à 0 fr. 25 en 1850, la taxe fut ramenée à 0 fr. 20 en 1854. Malgré ce manque de fixité les résultats du dégrèvement furent des plus brillants.

En 1847 il avait été expédié 126, 5 millions de lettres. En 1857, leur nombre s'était élevé à 252, 5 millions, ayant par conséquent doublé. Et nous devons faire remarquer que cette réforme avait été réalisée dans des conditions très défavorables. Cette

période de 1848 à 1854 avait été marquée par une double révolution politique, par la crise économique et financière la plus grave que notre pays ait traversée avant la guerre actuelle ; malgré tout dès la première année d'application, l'augmentation de la correspondance postale fut de 25 o/o.

Durant les quinze années qui avaient précédé la réforme, pendant le règne heureux de Louis-Philippe, le nombre des lettres s'était accru en moyenne de 3 millions 5 par an. Si le dégrèvement n'avait pas eu lieu, sans même tenir compte de l'influence des événements de 1848 à 1851, le nombre de lettres vraisemblablement expédiées en 1857 n'aurait pas dépassé 160 millions. Il a été de 100 millions plus élevé grâce à l'abaissement de tarif.

En 1857 la réforme postale malgré ses modifications successives a produit son plein effet ; aussi à partir de cette date l'exploitation du service redevient normale et pendant la période décennale suivante, de 1857 à 1866, une des plus prospères que la France ait connues, le nombre des lettres s'élève plus lentement de 8 millions d'unités par an pour atteindre, 323,5 millions en 1866.

Le résultat de la réforme de 1848-1854 est donc remarquable : pendant les premières années très grand développement de la correspondance malgré les conditions défavorables, qui tendent à annihiler l'effet de la diminution de tarif ; puis, augmentations

annuelles plus lentes qui restent cependant bien supérieures à celles des années qui ont précédé la réforme. En vingt ans le nombre de lettres a triplé et s'est élevé en 1869 à 365 millions environ.

Au point de vue financier ce dégrèvement fut presque aussi brillant et répondit largement à l'attente du législateur. Avec une diminution de tarif moyenne de 60 o/o le Gouvernement s'attendait à une baisse importante dans le chiffre des recettes pendant un grand nombre d'années. Ses craintes étaient excessives et la période déficitaire ne fut pas très longue. En 1847 les recettes avaient été de 45 millions, en 1849 elles n'étaient plus que de 32 : la diminution n'était que de 30 o/o environ, tandis que la réduction de la taxe était double, 60 o/o. Dès 1855 l'ancien chiffre de recettes était dépassé, mais comme nous devons tenir compte des plus values normales, qui avant 1848 étaient de 900.000 francs environ, il nous faut attendre l'exercice 1862 pour trouver une recette de 58 millions correspondant à celle que le Trésor aurait vraisemblablement réalisée si la réforme n'avait pas eu lieu. Mais les plus-values annuelles sont devenues beaucoup plus importantes. De 1849 à 1857 elles sont de 2.250.000 francs et après le retour à l'exploitation normale, de 1857 à 1869, elles dépassent encore 2 millions de francs. Pendant les premières années le Trésor a perdu quelques millions ; par la suite

il les a largement récupérés par les plus-values annuelles qui avaient plus que doublé.

Les désastres de 1870-1871 obligèrent l'Assemblée Nationale à relever le tarif postal à 0 fr. 25. La situation financière était très critique et le législateur crut bien faire en imposant cette surtaxe de guerre à la correspondance postale.

Cette mesure fut regrettable, comme d'ailleurs la surtaxe mise à la même date sur le transport des voyageurs. En 1871 il ne fut expédié que 305 millions de lettres contre 365 en 1869. Certes la majoration de la taxe ne fut pas seule à provoquer ce resserrement. La guerre étrangère d'abord, la guerre civile ensuite, la crise économique et la perte de l'Alsace-Lorraine enfin ont agi dans le même sens. En 1872 l'influence de ces causes est bien moindre (certaines ont disparu) ; cependant même en tenant compte de la diminution de notre territoire, nous ne trouvons encore que 337 millions de lettres, et il nous faut arriver à l'année 1876 pour retrouver le chiffre de 1869. A cette date la crise est terminée, les blessures de la guerre sont pansées, l'instruction se développe, le commerce retrouve son essor ; la correspondance postale reprend alors son développement normal ; mais la France n'occupe au point de vue postal que le cinquième rang parmi les Etats de l'Europe continentale.

Au point de vue financier, les plus-values annuelles,

qui étaient de 2 millions de francs sous l'Empire, tombèrent après la guerre d'abord à 550.000 francs et ne se relevèrent qu'après 1876. Pendant les premières années d'application du nouveau tarif, le Trésor a encaissé quelques millions supplémentaires (82.090.000 francs en 1872 contre 75.745.000 francs en 1869); mais étant donnée la diminution des plus-values annuelles (plus de un million), les recettes après quelques années d'application ne furent guère supérieures à celles qu'aurait produites l'ancien tarif.

Dès 1878, le législateur s'aperçut des inconvénients graves de la réforme de 1871, au double point de vue économique et financier. La taxe de 0,25 était trop élevée; tandis qu'en France en 1874 on écrivait 343 millions de lettres, en Angleterre la même année on en expédiait 967 millions. Les deux pays avaient cependant une population sensiblement égale possédant un degré d'instruction comparable. Le degré d'aisance n'était guère plus élevé en Angleterre, pays de fortunes extrêmes, qu'en France, pays de fortunes moyennes. Il est vrai que le commerce était plus actif, que le goût des voyages était plus développé chez les Anglais; mais ces deux causes sont insuffisantes à expliquer la différence considérable dans le mouvement postal. La grosse raison réside dans la différence de tarif.

Une réforme s'imposait donc. Le législateur ne manquait d'ailleurs pas d'exemples pour supputer

les conséquences d'un dégrèvement. D'abord celui de la France en 1848 rappelé ci-dessus, puis celui plus récent de l'Autriche. En 1865, la taxe postale dans ce pays avait été réduite de moitié, à 5 kreuzer, c'est-à-dire à 0,125 ; les recettes postales en Cisleithanie (l'empire diminué de la Vénétie et de la Hongrie) avaient été en 1864 de 9.275.000 florins. En 1869 elles dépassaient 10.027.000 florins. Malgré une diminution de taxe de 50 o/o, quatre ans avaient suffi pour rattraper le chiffre antérieur.

Un autre enseignement se dégagait de ces deux réformes. Pour être efficace, tout dégrèvement doit procurer au public un bénéfice appréciable. Sans pousser la diminution à l'extrême, ce qui amènerait une perte sèche pour le Trésor sans compensation suffisante pour la nation, il convient de faire l'effort le plus important possible en rapport avec les besoins du pays. La perte de recettes peut sembler grave au premier abord, mais l'impulsion considérable donnée au mouvement postal permet de rattraper très vite le chiffre antérieur, grâce à l'importance des plus-values annuelles.

Le législateur de 1878 comprit la double nécessité devant laquelle il se trouvait. La loi du 6 avril réduisit le tarif à 0,15 par 15 grammes (le poids de la lettre simple avait été porté à 15 grammes en 1876). Cette première réforme fut d'ailleurs heureusement complétée la même année par d'autres réductions

importantes sur le tarif des journaux et imprimés, et de la correspondance internationale (ramenée de 0,30 à 0,25).

Nous n'examinerons en détail que la diminution de la taxe des lettres. Le nouveau tarif fut mis en vigueur le 1^{er} mai 1878, c'est-à-dire au moment où s'ouvrait l'Exposition universelle. L'affluence considérable des étrangers et des provinciaux à Paris, s'ajoutant à la diminution de taxe de 40 o/o, provoqua immédiatement un gros accroissement de la correspondance. Le nombre de lettres qui avait été de 390 millions en 1877 s'éleva en 1878 (huit mois d'application seulement) à 440 millions et passa ensuite à 530 millions en 1880 et à 595 en 1882.

En quatre ans, si nous négligeons 1878, à cheval sur la réforme, nous relevons une augmentation de plus de 200 millions de lettres, c'est-à-dire de 53 o/o, alors que la diminution de tarif était de 40 o/o seulement. L'augmentation réelle, déduction faite des plus-values annuelles qui se seraient sans doute réalisées, reste encore supérieure à 150 millions de lettres et correspond à 40 o/o, c'est-à-dire à la diminution de taxe.

Ce résultat brillant s'explique facilement. Dans la partie peu aisée de la population où les habitudes de stricte économie étaient répandues, le tarif de 0,25 faisait beaucoup hésiter. D'autre part, les industriels et les commerçants, ainsi que les classes

moyennes et riches bénéficiant d'une grosse économie profitèrent largement de la réduction de tarif et multiplièrent leur correspondance.

A partir de 1882, la réforme ayant produit son plein effet, les augmentations annuelles deviennent moins importantes, tout en restant plus élevées qu'avant 1878. De 1882 à 1905 le nombre de lettres envoyées s'élève de 595 millions à 885, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 12,5 millions d'unités, alors que dans les années qui avaient précédé la réforme elle n'avait pas dépassé 10 millions. En nous basant sur ce chiffre, même légèrement augmenté par suite du développement de l'instruction et du bien-être, si la réforme de 1878 n'avait pas eu lieu, le nombre de lettres envoyées en 1905 n'aurait vraisemblablement pas dépassé 650 ou 675 millions. Le résultat direct de la diminution de tarif est donc représenté à cette date par une augmentation de 225 à 250 millions de lettres.

Malgré ce développement remarquable, le mouvement postal était insuffisant au début du siècle. La France commençait à souffrir de la stagnation de sa population et en dépit du progrès du bien-être, de la multiplication des transports, du développement de l'instruction et de l'essor du commerce, la correspondance ne suivait pas chez nous la même marche ascendante qu'à l'étranger, en Angleterre et en Alle-

magne surtout. Pour l'activité postale, la France n'occupait que le 14^e ou 15^e rang avec l'Espagne et la Roumanie, car notre tarif était beaucoup trop élevé. Une nouvelle diminution était nécessaire.

Elle avait d'ailleurs été proposée à plusieurs reprises. En 1900, M. Millerand, Ministre du Commerce, des Postes et Télégraphes, avait rédigé un projet de réforme générale ramenant la taxe des lettres à 0,10 et celle des cartes postales à 0,05. Le Parlement ayant repoussé le projet, il fut repris, sans plus de succès d'ailleurs, par M. Cochery puis par MM. Roger Ballu et Michel ; ce dernier projet comportait cependant des rectifications de taxe d'imprimés, pour combler le déficit possible sur les lettres et cartes postales.

M. Sembat, rapporteur du budget des postes, reprit en 1905 le projet de réduction de la taxe des lettres, mais sans toucher à celle de la carte postale. Le projet Sembat est devenu la loi du 6 mars 1906 qui a fixé dans le régime intérieur et dans les relations franco-coloniales à partir du 16 avril 1906 à 0,10 pour 15 grammes ou par fraction de 15 grammes la taxe des lettres affranchies.

Le dégrèvement était moins important qu'en 1878, 33 0/0 au lieu de 40 0/0 ; mais il était impossible d'aller plus loin sans s'exposer à des mécomptes. Le tarif de 0,10 était le plus réduit qui existât en Europe. Il semblait même trop faible à certains économistes, qui auraient vu d'un bon œil l'adoption d'un moyen

terme, le timbre à 0, 125 comme en Allemagne. Sur un milliard de lettres en effet, la différence de 2 cts 5 aurait donné un supplément de recettes de 25 millions de francs sans aucune dépense supplémentaire. En outre la création de ce timbre intermédiaire aurait permis à la carte postale de continuer à vivre à côté de la lettre fermée, sans modification de taxe. Enfin ces économistes repoussaient l'exemple de la Suisse et de la Belgique invoqué en faveur du timbre à 0, 10. Vu leur territoire peu étendu ces deux Etats trouvaient dans la correspondance internationale à tarif élevé une compensation à la correspondance intérieure à tarif réduit. En 1905 il y avait chez nos voisins du Nord égalité entre les deux espèces de lettres, et chez nos voisins de l'Est il y avait deux fois plus de lettres internationales qu'intérieures. En France, au contraire, la proportion était bien différente puisqu'on comptait six fois plus de lettres intérieures qu'internationales.

Ces raisons ne manquaient pas de force, mais la création du timbre de 12 cts 5 aurait contrarié les habitudes du public, car il ne correspondait pas avec une division pratique de notre système monétaire. D'autre part et surtout, la réduction aurait eu trop peu d'importance pour donner à la correspondance l'impulsion désirable. Le public n'aurait retiré de la réforme qu'un bénéfice trop faible et le dégrèvement n'aurait pas atteint son but. Une diminution de taxe

doit présenter un avantage tangible pour le consommateur et comme l'a dit M. Cauwès (1) : « Seuls les « dégrèvements considérables sont efficaces et il « vaut mieux supprimer ou réduire dans une forte « proportion un petit nombre de taxes que de pro- « céder par demi-mesures ».

Les résultats de la réforme montrent clairement que le législateur eut raison d'adopter le timbre de 0,10. La nouvelle taxe fut mise en vigueur le 15 avril et pendant les huit mois et demi d'application en 1906, le nombre de lettres augmenta de 150 millions environ. Il atteignit 802.425.796 contre 653.223.351 pour la période correspondante de 1905. En 1907 pour l'année entière l'augmentation fut de 241 millions d'unités sur 1905, soit 27,27 0/0. Les chiffres comparés de ces deux exercices sont les suivants : 1.125.871.000 en 1907 et 884.596.000 en 1905.

L'augmentation pour cent semble moins forte de moitié qu'en 1879, mais nous devons remarquer que le nombre de lettres en 1905 était le double de celui de 1877 et que le bénéfice du public présentait une importance moitié moindre.

En 1908 la réforme produit encore son effet et on enregistre un accroissement de 33,5 0/0 ou de 296.381.000 lettres, sur 1905. Les années suivantes le nombre des lettres s'accroît encore, mais dans des

1. Paul Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. III.

proportions moins fortes. Nous pouvons donc considérer qu'en fin 1908 l'effet du dégrèvement s'est complètement fait sentir. Le mouvement postal, après avoir été surexcité pendant trois ans, reprit sa marche normale. Il n'était plus soumis alors qu'à l'influence des causes ordinaires (développement de l'instruction, du commerce, de l'aisance, du goût des voyages) mais de plus en plus une entrave pesait sur lui, le faible accroissement de la natalité française. En 1912 le nombre des lettres expédiées a été de 1.227.281.500, ce qui représente sur 1905 un accroissement de 343 millions d'unités ou de 38 o/o.

Pour connaître le résultat réel de la réforme une double remarque s'impose. Pendant les années qui l'ont immédiatement précédée, de 1903 à 1905, l'augmentation annuelle dans le mouvement postal était 20 millions de lettres environ. Donc si la réduction de tarif n'avait pas eu lieu, en 1908 il aurait été vraisemblablement expédié 60 millions de lettres de plus qu'en 1905.

La deuxième remarque porte sur la carte postale à 0,10, qui a subi un fléchissement très important. La carte postale a été délaissée au profit de la lettre fermée, car son emploi ne présentait plus de bénéfice. Une partie de l'accroissement des lettres représente donc le fléchissement de la carte postale. Celui-ci en 1908 atteint près de 60 millions d'unités. On avait en effet expédié en 1905, 77.200.000 de

cartes postales ; trois ans plus tard on n'en comptait plus que 18.000.000.

En tenant compte de ces deux modifications, l'effet réel du dégrèvement de 1906 se réduit à une augmentation de 175 à 180 millions de lettres, soit environ 20 0/0, résultat très intéressant auquel nous devons ajouter l'augmentation des plus-values annuelles.

Considérons le résultat financier des deux réformes ci-dessus. Nous avons déjà vu que l'expérience de 1848 avait largement répondu à l'attente du législateur. Il en a été de même pour les réductions de 1878 et de 1906.

La taxe sur les lettres seules, qui avait produit en 1877, 77.301.600 francs ne donna plus en 1878 que 61.978.000 francs ; donc la perte fut de un cinquième seulement, alors que la diminution de la taxe était du double. Les années suivantes les recettes se relevèrent rapidement et en 1883 dépassèrent 78 millions. Six ans avaient donc suffi pour transformer la perte occasionnée par la réforme en un excédent.

Le progrès continua par la suite, et en 1905 les recettes s'élevèrent à 138 millions de francs pour les lettres ordinaires ou recommandées, simples ou pesantes.

Si la diminution de tarif n'avait pas eu lieu et si les recettes avaient continué à suivre la progression antérieure à 1878, le Trésor aurait vraisemblablement encaissé en 1905 de 115 à 120 millions seulement.

Grâce à la réduction du timbre à 0,15 les recettes avaient augmenté à cette date de 20 millions de francs.

Il nous faut envisager le supplément de dépenses résultant de la mise en application des tarifs nouveaux (création de bureaux, augmentation de personnel, de matériel). Nous devons prendre l'ensemble des dépenses de l'administration ; il n'est pas possible en effet de faire de ventilation entre la poste (lettres, imprimés etc...), les télégraphes et les téléphones. De 92 millions en 1877 elles s'élèvent à 98 en 1878. et atteignent 130 millions en 1882. Le produit net du monopole qui était de 47 millions de francs en 1877 diminue rapidement. Il touche à son minimum en 1879 avec 22 millions seulement, puis il se relève lentement et en 1905 atteint 91 millions. Pendant ce dernier exercice le bénéfice réalisé par l'exploitation du monopole est donc presque double de celui de 1877. Durant quelques années il y a eu un déficit pour le Trésor, déficit qui a été évalué à 100 millions en tout ; ensuite il y a eu bénéfices et des plus appréciables.

La réforme de 1906 a donné au point de vue financier des résultats analogues. En 1905, la recette pour les lettres seules était de 138.034.000 francs. Nous négligerons 1906 puisque cette année est à cheval sur la réforme. En 1907 la recette tombe à 117 millions, pour se relever en 1908 à 123.400.000 francs. Comme à cette date la réforme a produit son plein

effet, nous constatons que, par rapport à 1905, la perte de recette est de 14.630.000 francs. Mais ces chiffres doivent subir une rectification, provenant de la recette des cartes postales. Le Trésor avait encaissé au total (lettres et cartes) en 1905, 145.680.000 de francs, le chiffre correspondant de 1908 est de 125.200.000 frs. Donc après trois ans d'application, la perte réelle est de 20.500.000 francs environ.

La commission et le rapporteur de la loi du 16 avril 1906 avaient évalué une perte théorique de 46 millions calculée d'après les résultats de la réforme de 1878. Ils avaient estimé que cette perte serait atténuée dès la première année de 44 o/o et ensuite de 9 o/o chacune des six années suivantes, devenant ainsi nulle après le septième exercice.

D'après leurs évaluations pour la troisième année d'application la perte ne devait pas dépasser 17 millions 400.000 francs. Sur les lettres seules leurs prévisions se sont largement réalisées, puisque la perte a subi une atténuation supplémentaire de 3 millions. En réalité à cause de l'effondrement des recettes de la carte postale, les prévisions étaient un peu trop optimistes et la troisième année l'atténuation n'a été que 55 o/o au lieu d'être 62 o/o. La différence est toutefois peu importante au regard du développement merveilleux du mouvement postal et nous pouvons dire que la réduction de la taxe a répondu à l'attente générale.

D'ailleurs si nous envisageons l'ensemble des recettes du service postal, nous trouvons un résultat plus intéressant. En 1905 elles s'étaient élevées à 246.200.000 francs. En 1908, elles atteignent 237 millions, après s'être abaissées en 1907 à 230 millions 325.000 francs. En 1912 enfin elles se chiffrent à 286 millions, dépassant donc de 40 millions celles de 1905.

Pour l'ensemble du monopole deux ans ont suffi à combler la perte constatée la première année. La recette de 1905 est retrouvée en 1908. En 1912, elle s'élève à 391 millions ; en 1913 à 410, alors qu'elle n'était que de 342.365.000 francs en 1905.

Faisons entrer en ligne de compte les plus-values annuelles qui vers 1905 étaient d'environ 10 millions. Si la modification de tarif n'avait pas eu lieu, le Trésor aurait reçu du monopole en 1913 la même somme que celle qu'il a réellement encaissée. Sept ans ont donc suffi pour que les recettes du monopole reviennent à leur état antérieur.

Mais en même temps que la correspondance, les dépenses ont aussi considérablement augmenté, car il a fallu plus d'employés, plus de locaux, plus d'outillage, etc.

L'administration des Postes, à la veille de la réforme, avait fourni au rapporteur un tableau détaillé des diverses augmentations jugées nécessaires, tant pour le personnel que pour le matériel.

Les dépenses de premier établissement à engager étaient évaluées à 3.510.181 francs pour la première année et 2.428.000 francs pour l'ensemble des six exercices suivants, à raison de 404.668 francs par exercice. A ces dépenses de premier établissement venaient s'ajouter l'augmentation des dépenses permanentes pour le personnel. De sorte que les dépenses seraient augmentées la première année de 6.094.864 francs et les six années suivantes de 1.250.000 francs chacune.

Ces prévisions furent exactes. En 1906, en effet, pour huit mois et demi d'application les dépenses nouvelles furent de 4.360.000 francs. Elles résultèrent en partie de la création d'emplois nouveaux pour le relevage, le tri et acheminement de la correspondance dans le service des ambulants. Le supplément fut nécessité par l'agrandissement des ateliers de fabrication des timbres, des bureaux de poste et par l'achat de matériel et d'outillage, etc.

Pour 1907, la dépense nouvelle fut de 1.791.000 frs, car pendant les premiers mois de l'exercice furent engagées des dépenses prévues pour la première année. Les années suivantes les dépenses nouvelles nécessitées par la réforme ne dépassèrent pas les prévisions.

A la fin 1908, le résultat de la réduction du tarif postal peut se résumer de la manière suivante : diminution de recettes pour les lettres et cartes pos-

tales de 20.300.000 francs, augmentation des dépenses de 7.700.000 francs, ce qui représente au total une perte de 28 millions.

Le rapporteur de la loi de 1906 avait évalué à sept ans la période nécessaire pour combler le déficit des recettes brutes et à douze celui des recettes nettes.

Or, en 1912, le déficit dans les recettes brutes était presque entièrement comblé, de sorte que les prévisions sur ce point s'étaient presque réalisées. Il n'en a pas été de même du produit net, car depuis la réforme de 1906 le traitement des agents des postes a été relevé de façon notable ; dans ces conditions à la veille de la guerre nous étions encore loin d'avoir retrouvé l'équilibre dans l'exploitation du monopole. Le déficit en 1913 se chiffrait encore à 35 millions. Ce n'était pas une rançon trop élevée pour le magnifique développement postal, qui a suivi la réforme de 1906.

La diminution du timbre poste en 1906 marque une nouvelle étape dans la mise en application en France des principes que nous exposons. Cette réforme ne pouvait certes pas présenter la même importance que les précédentes de 1848 et 1878 surtout, la réduction étant la moitié ou le tiers seulement des deux autres. D'autre part, certains ont prétendu que la diminution de tarif avait surtout bénéficié aux industriels et commerçants, dont la correspondance annuelle se chiffre par des milliers de lettres ? Nous

reconnaissons volontiers qu'ils ont pu envoyer sous forme de lettres fermées un grand nombre de prospectus, ce qui a évité à ces papiers d'être jetés immédiatement au panier ; or, l'envoi d'imprimés et de circulaires sous enveloppe fermée présente une importance considérable pour les petits commerçants, qui ne peuvent songer à avoir un gros budget de publicité ; et même à ce seul point de vue, la réforme de 1906 méritait d'être réalisée. Mais sa portée a été plus vaste et toutes les classes de la nation en ont profité. Personne d'ailleurs n'en a contesté l'utilité.

Le seul reproche qui peut lui être adressé, touche la question d'opportunité. Nous avons signalé déjà à plusieurs reprises que le législateur doit réaliser une diminution de taxe au moment où la situation financière est le plus favorable ; ainsi le Trésor a peu à souffrir de la diminution fatale de recettes pendant les premières années d'application. Or la diminution du tarif postal a eu lieu au moment où le budget entrait dans une période déficitaire, où « la période des vaches grasses » était finie, suivant l'expression pittoresque de M. Aimond. Les excédents de recettes, qui s'étaient élevés en 1904 à plus de 100 millions, étaient en effet tombés en 1905 à 59.000.000 francs, pour faire place en 1906 à un déficit de 15 millions. Celui-ci avait atteint pendant les trois années suivantes les chiffres de 54, 45 et 48 millions. Il eût été plus sage, pensons-nous, de réaliser

le dégrèvement ou bien quelques années plus tôt, lorsque M. Cochery le proposait, ou bien d'attendre quelques années encore. De 1910 à 1914 en effet nous avons enregistré de très gros excédents budgétaires, 141 millions en 1911, 115 en 1912 et plus de 200 en 1913.

Mais cette légère critique faite, nous restons partisan convaincu de la réduction. Les résultats économiques ont été très brillants, tout le monde le reconnaît. Quant aux résultats financiers ils ne pouvaient être plus favorables. En 1913 le budget des postes, télégraphes et téléphones s'est soldé par un produit net de 56 millions de francs et les recettes totales du monopole ont atteint 410 millions alors qu'elles n'étaient que de 342 millions en 1905 : ce qui correspond à une plus-value annuelle voisine de 11 millions. Si nous tenons compte de la diminution qui a suivi l'application du nouveau tarif, la vente des figurines malgré une réduction de 33 o/o a produit 275 millions environ, contre 246 en 1905.

Certes le bénéfice laissé par l'exploitation du monopole a diminué, puisqu'il était de 81 millions en 1905 et qu'il ne s'élève plus qu'à 56. Un recul était d'ailleurs escompté comme lors des réductions antérieures. Le produit net qui était de 47 millions en 1877 était tombé à 22 en 1879, mais par la suite il s'était relevé de façon sensible, puisqu'en 1905 il atteignait 91 millions. Le même phénomène se serait

reproduit rapidement si la guerre n'était pas venue jeter le trouble dans le pays en 1914.

Il ne faut pas qu'une taxe élevée empêche l'ensemble de la nation et surtout les classes laborieuses et pauvres de profiter des instruments de civilisation et de bien-être. Il ne faut pas non plus imposer au commerce et à l'industrie une charge qui pourrait mettre nos nationaux en mauvaise posture vis-à-vis de l'étranger.

Le législateur doit se hausser au-dessus des résultats immédiats et envisager l'intérêt général du pays. Il ne doit pas considérer le problème économique et financier seulement au point de vue actuel et passager ; il doit savoir mettre au-dessus des contingences éphémères l'intérêt de la nation, qui elle doit être éternelle.

La guerre de 1914 a fait traverser une crise grave à l'exploitation du monopole postal. Nous avons vu que, pour faire face à cette situation anormale, la loi de 30 décembre 1916 a relevé le tarif postal. Mais cette mesure est temporaire en même temps qu'exceptionnelle et n'infirmé en rien notre théorie.

CHAPITRE IX

Conclusion

Déjà avant la guerre les charges financières de toutes les grandes nations subissaient chaque année des aggravations importantes. Ainsi le budget français avait augmenté en dix ans (de 1904 à 1914), de plus de 1.500 millions. Nous avons expliqué plus haut les causes de cette marche ascendante des dépenses, qui avait été rendue encore plus sensible les dix dernières années par la nécessité où les Etats s'étaient trouvés d'accroître leurs dépenses militaires et de développer leur effort de solidarité.

Avec la guerre les dépenses ont augmenté hors de toute proportion. Nous nous trouvons devant une situation exceptionnelle d'ailleurs temporaire, pour laquelle nous sommes obligés d'abandonner un peu notre principe:

En période normale les impôts frappant la fortune acquise ou en formation, c'est-à-dire l'objet possédé ou sa représentation, malgré leur importance, étaient

insuffisants pour procurer la totalité des ressources nécessaires à l'Etat..Celui-ci avait recours aux impôts qui atteignent l'homme sur sa consommation et les besoins de la vie. Pour l'exercice 1914, s'il avait été normal, M. le sénateur Chéron avait signalé dans un discours du 17 juin 1914 qu'il fallait demander aux impôts indirects 400 millions de plus qu'en 1913 (1).

Or ces impôts sont tous plus ou moins désastreux pour le pays, s'ils portent sur des produits nécessaires ou simplement utiles à la vie; ils méritent les critiques acerbes qui leur sont faites, et que nous avons rappelées au début de notre travail. Mais, puisque, avec notre système fiscal actuel, il est impossible de les supprimer entièrement, nous devons nous efforcer de les rendre de plus en plus supportables. Faire disparaître les plus mauvais, atténuer les autres dans la mesure du possible, tout en conciliant l'intérêt du Trésor avec celui de la nation, voilà à notre avis la tâche du législateur.

Lorsque, au contraire, ces taxes portent sur des produits nuisibles ou mauvais, le législateur ne doit pas hésiter à en augmenter le taux, car le pays a intérêt à voir diminuer la quantité consommée. Le Trésor de son côté, si la surtaxe a été bien calculée et bien appliquée, encaisse toujours des recettes supplémentaires.

Les différents exemples que nous avons analysés

1. *Journal officiel*, t. II, p. 712. Samedi 17 juin 1914.

ont d'ailleurs montré clairement la possibilité d'atteindre le double but économique et fiscal au moyen des dégrèvements et des rehaussements de la taxe. Le problème des impôts de consommation, tout en continuant à soulever de très vives critiques, avait fait pendant les trente années qui ont précédé la guerre des progrès considérables. Les impôts les plus néfastes, c'est-à-dire ceux qui pèsent sur les objets de toute première nécessité, tendent de plus en plus à disparaître. La plupart ont été supprimés. Il en existe bien encore quelques-uns, comme l'impôt sur le sel qui a été très atténué. Il serait désirable que la France imitant les autres Nations, le fassé complètement disparaître de son budget lorsqu'il sera redevenu normal.

Les objets utiles par leurs qualités ou leurs usages ont fait l'objet de dégrèvements importants. En même temps de grosses surcharges ont été établies sur les produits nuisibles. Grâce à ces modifications le budget n'a jamais eu à souffrir et le pays tout entier a gagné aux réformes. Le législateur français craignant jeter le trouble dans les finances à cause de la marche ascendante des charges budgétaires semblait s'être fait une règle de cette boutade de M. Paul Leroy-Beaulieu, au sujet de la loi de 1901 (1) : « Dans
« ce temps où la loi est si éloignée d'un idéal finan-

1. *Economiste français*, 9 décembre 1899, p. 817.

« crier et économique d'après lequel on doit accomplir
« des dégrèvements d'impôts avec des excédents de
« recettes, on peut se montrer satisfait d'une simple
« substitution de taxes moins nuisibles à des taxes
« préjudiciables. »

Toute modification de taxe lorsqu'elle est bien étudiée et bien appliquée donne d'excellents résultats et atteint le double but qu'elle se propose. Tout dégrèvement a immédiatement pour effet de stimuler largement la consommation, ce qui permet de diminuer en partie et même souvent de supprimer la perte résultant de la baisse du tarif. Au contraire toute surtaxe en même temps qu'elle provoque un resserrement de la consommation donne un supplément de recettes au Trésor, très souvent dès la première année. Mais pour que le législateur ne trouve aucun mécompte dans la modification de tarif, il faut qu'il accompagne ses réformes de mesures suffisamment efficaces, pour supprimer la fraude ou tout au moins la réduire le plus possible ; il faut aussi qu'il ne fasse aucune différence entre les diverses espèces de l'objet surtaxé. L'absence de telles mesures permettrait au consommateur d'éluder la taxe en continuant à satisfaire sa passion.

Lorsque des contingences externes ont amené le législateur à ne pas tenir compte de ces considérations, la réforme a toujours été incomplètement réalisée ; le résultat définitif a été ou franchement mau-

vais ou tout au moins très défectueux. Il est alors nécessaire de la remettre rapidement en chantier, soit pour la détruire, soit pour la compléter.

Chaque fois qu'une modification est apportée à une taxe dans le sens du rehaussement ou du dégrèvement, nous assistons aux mêmes phénomènes : développement ou resserrement brusque de la consommation suivant le sens de la réforme, puis reprise du mouvement antérieur, plus accentué après une diminution de taxe, plus lent après un rehaussement ? La morale, l'hygiène, la nation en un mot tirent immédiatement un large bénéfice de la réforme. Le Trésor, s'il ne conserve pas toujours les recettes antérieures, les retrouve très rapidement, car l'augmentation du tarif unitaire compense la diminution de la quantité taxée ou réciproquement.

Il est toutefois à craindre que pendant les premières années d'application d'un nouveau tarif, surtout après un dégrèvement, un léger trouble ne soit jeté dans la situation financière du pays. Mais ce trouble n'est que de courte durée, et il est toujours possible de l'éviter ou tout au moins de l'atténuer considérablement, en opérant la réforme pendant une période financière brillante, c'est-à-dire marquée par des excédents budgétaires. Nos législateurs ayant compris ces nécessités, les diverses modifications de tarifs réalisées ont presque toujours été couronnées de succès.

Le mot « consommation » doit être pris dans un sens beaucoup plus large. Il s'entend aussi de l'utilisation de certains instruments, de l'emploi de certains objets. Etant donné que ces objets présentent une importance plus ou moins grande pour le développement de l'activité économique de la nation, il convient de leur appliquer les mêmes règles que celles que nous venons d'exposer pour les produits nécessaires à la vie. Les mêmes résultats se produisent d'ailleurs, les recettes du Trésor augmentent et l'activité nationale se développe grâce à l'utilisation plus abondante de l'instrument ou de l'objet détaxé.

Nous pourrions citer à l'appui un certain nombre d'exemples, qui ne feraient que répéter les enseignements fournis dans le cours de notre étude ; nous nous contenterons de rappeler très succinctement l'histoire de la taxe sur les bicyclettes, qui nous paraît très caractéristique.

La loi des finances du 22 avril 1893 frappa d'une taxe annuelle de 10 francs chaque bicyclette ou appareil analogue. C'était le moment où cet engin de locomotion commençait à apparaître et le premier recensement ne portait que sur un chiffre très faible, 151.043 unités en 1893. Malgré la taxe assez lourde le nombre s'accrut assez rapidement et en 1898 les statistiques relevaient 483.414 appareils taxés. La loi du 17 avril 1898 ramena la taxe de 10 francs à 6 fr.

Cette réduction de 40 o/o fit augmenter en un an leur nombre de 355.442 unités, c'est-à-dire de 75 o/o environ. La progression continua mais moins forte les années suivantes; en sept ans l'augmentation dépassa 1 million.

En 1906 nouvelle diminution de la taxe de 50 o/o ; elle n'est plus que 3 francs par machine ; aussi dès 1908 les statistiques accusent une augmentation de 422.000 bicyclettes, leur nombre ayant passé brusquement de 1.822.500 en 1906 à 2.244.600 en 1908. Six ans plus tard, en 1913, le nombre de plaques vendues, avait augmenté de plus 1 million, et atteint 3.477.991 pour s'élever à 3.552.447 en 1914.

Au point de vue financier ces deux dégrèvements successifs ont donné des résultats tout aussi caractéristiques. Avec la taxe de 6 francs les recettes s'élevaient à 4.338.820 francs en 1899 et atteignaient 10.487.040 francs en 1906. Sous le régime de la taxe de 3 francs, elles tombaient d'abord à 7.060.360 francs en 1908 puis se relevaient très vite et cinq ans suffisaient pour dépasser le chiffre de 1906. En 1913 en effet le Trésor encaissait 10.855.590 francs et en 1914 11.110.475 francs (1).

En résumé lorsqu'il s'agit d'impôts sur des produits ou objets utiles, le législateur doit s'efforcer de rendre leur taxe unitaire de plus en plus légère. En

1. *Bulletin de statistique et législation comparée*, juillet 1916.

outre chaque dégrèvement doit être suffisamment important pour stimuler vivement le consommateur.

Il arrive un moment où la taxe réduite par des diminutions successives devient très légère ; tout nouveau dégrèvement, si important qu'il soit, ne peut plus alors provoquer le développement de consommation capable de compenser la perte résultant d'une nouvelle réduction ; le législateur doit alors maintenir cette taxe minimum, de façon à conserver au Trésor la recette la plus importante possible. Toutefois pour certains produits qui présentent une importance exceptionnelle, il pourra, à la faveur d'une période d'excédents budgétaires, les dégrever encore, et établir si nécessaire des impôts compensateurs. Les recettes n'auront pas à souffrir d'une telle réforme, d'ailleurs exceptionnelle, et le consommateur en retirera un très gros avantage.

En modifiant ainsi les taxes les plus désastreuses, le législateur, sans qu'il en résulte d'inconvénients graves pour la situation financière du pays, aura rendu un service très appréciable à la morale, à l'hygiène et à la nation entière.

Les impôts compensateurs devenus nécessaires pourront être établis sur les produits nuisibles ou de luxe, pour lesquels se produira le phénomène inverse à celui que nous venons d'analyser : la consommation ira toujours se resserrant ; à partir d'un certain taux, la diminution de la consommation sera très

grande, et ne pourra être compensée par le rehaussement de tarif unitaire ; il existe donc pour ces produits un maximum de taxe qu'il ne faut pas dépasser sans porter atteinte aux recettes.

Tant que la taxe est inférieure à ce taux maximum le produit peut et doit être surchargé sans crainte, puisque les recettes d'une part, la morale, l'hygiène ou l'activité économique du pays de l'autre en profitent largement. Mais au-dessus de ce taux, l'intérêt du Trésor qui jusque-là avait marché de pair avec celui de la nation lui devient opposé. La question se pose alors de savoir si la diminution de consommation du produit mauvais est préférable à la diminution des recettes. La solution dépend de chaque cas particulier ; si le produit considéré est particulièrement nocif, malgré le déficit qui peut en résulter, le point de vue de la morale et de l'hygiène devient primordial ; il ne faut pas hésiter à créer des taxes prohibitives pour arrêter le mal qui devient un danger public. Mais sur les produits moins mauvais la taxe, qui par son taux très élevé a restreint déjà considérablement la consommation, ne doit plus être augmentée ; ainsi nous obtenons le maximum de recettes pour le minimum de consommation et nous conciliions l'intérêt du Trésor et du pays.

Mais les taxes n'existent pas seulement en matière d'impôt proprement dit ; il en existe aussi dans l'ex-

exploitation de certains services ou de certaines fonctions, et portent alors le nom de tarif.

L'Etat en vertu de la loi d'extension croissante de l'activité peut pour des causes diverses se charger de l'exploitation de certains services. Il peut aussi charger de cette exploitation des Compagnies concessionnaires, auxquelles il donne un monopole. Les Compagnies concessionnaires, ou l'Etat devenu industriel ou commerçant, créent des taxes à la charge des usagers.

Mais l'exploitation ne doit pas avoir comme fin la réalisation de bénéfices. Des taxes sont prélevées pour permettre à l'Etat ou à la Compagnie de remplir dans de meilleures conditions le devoir qu'il s'est imposé dans l'intérêt de tous. S'il est intervenu dans ces services ou ces fonctions, c'est pour des motifs politiques sociaux ou économiques, bien supérieurs au motif pécuniaire que se proposent des particuliers. Ces motifs doivent toujours dominer la politique de l'Etat, et l'empêcher, même si son budget est besogneux, de rechercher des revenus au préjudice du développement national.

Lorsqu'une diminution de tarif est devenue nécessaire pour permettre le développement de la richesse nationale, il ne doit pas hésiter à la réaliser le plus rapidement possible. En outre comme pour les impôts proprement dits, la diminution doit être appréciable, afin qu'il en résulte un bénéfice tangible pour

l'usager ; celui-ci sera ainsi incité à user du service plus abondamment, ce qui augmentera la recette de l'exploitant.

Les exemples, que nous avons examinés (transport des voyageurs et correspondance postale) nous ont montré qu'une extension considérable du service vient immédiatement compenser en grande partie la perte de recettes résultant de la diminution de tarif ; en outre les plus-values annuelles sont plus importantes qu'avant le dégrèvement. De sorte que, après une période plus ou moins longue, suivant l'importance de la réduction et la nature du service dégrévée, le chiffre des recettes antérieur à la réforme est atteint à nouveau et bientôt dépassé. Le Trésor subit une perte pendant quelques années, mais le bénéfice retiré de la réforme par l'ensemble du pays est considérable et compense avantageusement la perte faite par le Trésor. Aussi le législateur doit baser sa décision sur les progrès sociaux politiques ou économiques qui résulteront de la réforme, bien plus que sur les résultats financiers immédiats.

Il peut arriver que certains services ne puissent supporter aucune taxe même légère, car leur importance est primordiale pour le pays et un tarif quelconque serait prohibitif pour beaucoup. Il faut alors faire les plus grands efforts pour laisser le public user librement de ce service et aussi pour trouver les moyens financiers nécessaires à la réalisation de

cette mesure. C'est en application de ces idées que les péages sur les canaux ont été supprimés et que la rétribution scolaire a été abolie.

Dans une fonction ou un service public, tant qu'un tarif n'apporte aucune gêne au développement du pays, il est inutile de le modifier ; tant mieux si l'exploitation se traduit par un revenu net. Mais à partir du moment où le tarif devient une entrave au progrès économique, immédiatement il doit être ou diminué ou même quelquefois entièrement supprimé.

Pour certains produits ou certains services, la solution la plus avantageuse serait de faire entièrement disparaître la taxe ; mais l'accroissement des charges budgétaires oblige à demander toujours davantage à notre fiscalité et il est souvent impossible d'adopter cette politique. Nous devons toutefois prendre bien garde que cela ne va pas sans danger pour l'organisme national ; il faut avant tout élargissement de la demande, développer la force de résistance de l'organisme social.

Le législateur doit tout d'abord prendre les mesures capables d'enrichir le pays, c'est à dire encourager, stimuler les énergies individuelles qui créent la richesse. Parmi les moyens dont il dispose pour parvenir à ce but, un des plus efficaces est la taxation. S'il sait la manier habilement, en dégageant en temps opportun certains services ou certains pro-

duits, ou en surtaxant au contraire certains autres, il favorisera dans une large mesure la consommation des premiers, ou resserrera celle des seconds. Ces diverses mesures tendront au même résultat, à savoir le développement de l'activité et du bien être du pays.

Alors de nouvelles richesses s'étant constituées, le législateur pourra les imposer à son aise. Le capital et le travail s'étant organisés plus fortement, le fisc pourra intervenir et prendre sa part pour faire face aux charges nouvelles.

Cette politique, qui a été celle de la France pendant les trente années qui ont précédé la guerre, avait déjà donné de bons résultats.

Mais la guerre est venue, événement exceptionnel qui a jeté le trouble dans la situation économique et financière du pays.

Le premier devoir qui s'est imposé et qui s'impose encore au Gouvernement est de conduire la guerre à bonne fin ; et pour cela l'argent « nerf de la guerre » lui est indispensable.

Aussi le besoin de recettes éclipse les autres considérations économiques ou morales de toute taxe. Nous l'avons déjà vu en 1871, nous le voyons actuellement ; le législateur est obligé, à contre-cœur souvent, de rompre avec sa politique antérieure en matière d'impôts de consommation ou de tarifs.

Depuis le début des hostilités, les différentes

réformes fiscales ont demandé aux impôts de consommation et monopoles plus de 530 millions (y compris le tabac et l'alcool).

Mais à l'exception de ces deux dernières, qui portent sur des produits mauvais, les majorations de taxe ou de tarif ne sont que temporaires, pour permettre de traverser la crise provoquée par la guerre. Le législateur quand il les a votées, n'avait pas de plus vif désir que de pouvoir les rapporter le plus vite possible, c'est-à-dire lorsque la situation du pays sera redevenue normale.

Nous avons vu que les surtaxes mises en 1871 sur les produits utiles ou les services publics ont disparu rapidement, au fur et à mesure des possibilités financières. De même, nous sommes persuadés que les majorations de taxe déjà votées ou en projet (1) n'auront qu'une existence assez courte, malgré l'importance de la crise actuelle.

Nous en sommes d'autant plus convaincus que notre système fiscal vient d'être sérieusement modifié. L'impôt général et cédulaire sur le revenu a été établi après des discussions, qui ont duré plus d'un demi-siècle, puisque le premier projet avait été déposé à l'Assemblée nationale le 23 avril 1848 par M. Goutchaud.

Comme l'a dit M. Thierry, ministre des Finances :

1. Projet de loi 3.452 annexe à la séance du 22 juin 1917, p. 7.

« Cet impôt reste pour un avenir rapproché un instrument fiscal essentiel ». Suivant l'exemple de l'Angleterre, il nous sera maintenant possible de demander à nos impôts directs un rendement plus élevé, lorsqu'un événement exceptionnel viendra augmenter nos besoins.

Le législateur aura moins recours aux impôts de consommation si désastreux la plupart du temps. Il pourra aussi, lorsque la liquidation des dépenses de guerre aura été faite, supprimer ou diminuer considérablement les surtaxes sur les impôts de consommation et les services publics qu'il a dû adopter pendant les hostilités.

Vu : Le Président de la thèse,

H. TRUCHY

Vu : Le Doyen

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. POINCARÉ

BIBLIOGRAPHIE

- BOUCART et JÈZE. — Eléments de science financière.
- STOURM (René). — Les Finances de l'Ancien régime et de la Révolution. Paris, 1885.
- CAJLLAUX (J.). — Les Impôts en France. Traité technique. Paris, 1904. Chevalier Maresque.
- Notre système d'impôts. Paris, 1904.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité des finances.
- WAGNER (Ad.). — Traité de la Science des finances. Berlin. Traduction Jules Roujol. Paris, 1909. Giard et Brière.
- CAUWÈS. — Traité d'économie politique. Larose, Paris.
- BERTILLON (D^r J.). — L'Alcoolisme et les moyens pour le combattre jugés par l'expérience. Paris, 1904. Victor Lecoffre.
- DICTIONNAIRE ENCYCLOPÉDIQUE des sciences médicales. Art. Alcool.
- LEGRAIN (D^r). — Dégénérescence sociale et alcoolisme.
- TAQUET (Paul). — Une fraude de 100 millions. Les Bouilleurs de cru. Guillemin Paris, 1901.
- SAY (Léon). — Rapport général fait au nom de la Commission parlementaire des alcools, vins et spiritueux 1902. Ministère des Finances, 1906.
- Rapport général fait au nom de la Commission parlementaire 1887. Ministère des Finances, 1887.
- MARGRAFF. — Expériences chimiques faites dans le dessein

de tirer un véritable sucre des diverses plantes qui croissent dans nos contrées, 1747.

HELOT. — Le Sucre de betterave en France, 1900.

GRANDEAU. — Le Sucre dans l'alimentation des hommes et des animaux.

CHAUVEAU. — Rôle physiologique du sucre dans la production de l'énergie musculaire.

TRUCHY. — Les Conventions sucrières, 1907-1908.

CONSEIL SUPÉRIEUR du Commerce, Agriculture et Industrie.
Enquête sur la question de l'impôt du sucre à la consommation.

JOURNAL DES FABRICANTS DE SUCRE.

COLSON. — Transports et tarifs.

PICARD (Alf.). — Les Chemins de fer français. Rotschild, 1884.
Paris.

RAPPORT des Conseils d'administration des différentes
Compagnies de chemins de fer.

L'ECONOMISTE FRANÇAIS.

L'ECONOMISTE EUROPÉEN.

JOURNAL DES ECONOMISTES.

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE. — J. 1902. Souchon,
Industrie sucrière en France après les Conférences
de Bruxelles.

LA REVUE DES DEUX MONDES.

LE JOURNAL OFFICIEL.

BULLETIN de Statistiques et Législation comparée (Ministère
des Finances).

JOURNAUX QUOTIDIENS. — (Le Journal-Débats-Temps) etc...

DUMESNIL (Jacques-Louis). — Rapport fait au nom de la
Commission de Législation fiscale portant suppression des Contributions personnelles mobilières, des portes et fenêtres et des patentes et tendant à l'établissement d'un impôt sur les revenus. Chambre
des députés, session 1917, n° 3044.

Roy (Henry). — Rapport fait au nom de la Commission des Travaux publics des Chemins de fer et des voies de communication chargée d'examiner le projet de loi ayant pour objet d'autoriser le relèvement temporaire des tarifs sur les réseaux et Chemins de fer d'Intérêt général.

— Chambre des députés, session de 1917, n° 3579.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE I. — <i>La Taxation et la guerre.</i>	9
Augmentation considérable des dépenses pendant la guerre	10
Nécessité d'impôts nouveaux.	11
Taxes de consommation déjà votées. — Projets di- vers.	12
Importance fiscale de ces taxes et premiers résul- tats obtenus.	14
Résultat économique de ces taxes.	15
Raisons qui empêchent de le déterminer pendant la guerre.	16
Politique fiscale d'après guerre en matière d'impôt de consommation.	18
Retour aux principes antérieurs.	19
CHAPITRE II. — <i>Considérations générales sur la taxa- tion. — Impôts de consommation. — Services publics</i>	20
Rôle de l'impôt.	21
Etude sommaire du budget français.	23
Les taxes indirectes de consommation, leurs incon- vénients.	25
Comment les rendre moins désastreuses.	26

1 ^o Produits nuisibles et superflus. — Taxation importante.	28
2 ^o Produits simplement utiles. — Taxe légère à réduire le plus possible.	30
3 ^o Produits indispensables. — Pas de taxe possible	34
Essai de Règle générale.	42
Divisions générales du travail.	45
CHAPITRE III. — <i>La taxation des produits nuisibles.</i>	
— <i>L'Alcool. — Son importance. — Ses effets.</i>	50
Sources de l'Alcool.	51
Sa nocivité.	53
Sa falsification.	54
Effets de l'alcool sur les organes digestifs.	54
Effets sur l'appareil circulatoire.	55
Effets sur l'appareil respiratoire.	55
Effets sur le système nerveux.	55
L'alcool — fléau social.	56
La taxation — remède contre l'alcoolisme.	58
Ce que l'alcoolisme coûte à l'Etat.	60
Majoration de taxe en 1855 et 1860. — Raisons de leur faible résultat.	63
Relèvement de la taxe en 1871. — Ses effets sur la consommation.	65
Résultat fiscal.	67
Relèvement de taxe en 1900. — Loi du 29 décembre.	68
Son but social. — Boissons hygiéniques.	70
Restriction de la consommation. — Bouilleurs de cru	72
Résultat financier de la réforme	75
L'alcool en France avant la guerre.	77
Loi du 30 juin 1916.	78
Comment il conviendrait de taxer l'alcool après la guerre.	79
CHAPITRE IV. — <i>La taxation limitée à certaines espèces</i>	

<i>des produits mauvais. — Le Tabac. — Augmentation de prix des qualités « de luxe ». —</i>	
<i>Ses résultats defectueux</i>	81
La taxation doit être générale.	81
Toutes les catégories et les succédanés d'un produit doivent être frappés	82
La taxation ne doit pas être détournée de son double but.	83
L'alcool en Russie.	84
Le tabac. — Ses effets sur l'organisme.	86
La majoration de prix sur les qualités de luxe. . .	87
Mauvais résultats de la réforme au point de vue financier.	89
Mauvais résultats de la réforme au point de vue social	90
Décret du 27 juin 1911 supprime la surtaxe. . . .	92
Résultat des majorations antérieures plus générales.	94
Majorations du 30 décembre 1916. — Ses bons résultats.	96
CHAPITRE V. — <i>La taxation des produits utiles. — Le sucre. — Application de la conférence de Bruxelles. — Ses résultats.</i>	
Importance du sucre dans l'alimentation de l'homme.	100
Le sucre au point de vue médical.	102
Son utilisation dans l'alimentation des animaux.	103
Son emploi dans certaines industries.	104
Origine du sucre.	106
Son histoire.	107
Majorations de la taxe sur le sucre en 1871. . . .	111
— — — — — 1884.	112
— — — — — 1887.	112
Dégrèvement de 1860	113
— — — — — 1880	114

La conférence de Bruxelles.	115
Son application en France	116
Loi du 28 janvier 1903	116
Développement de la consommation.	118
Résultat financier.	119
La consommation du sucre en France à la veille de la guerre.	121
La loi du 31 décembre 1916. La carte de sucre. . .	123
Politique sucrière des Etats voisins	124
Réformes à réaliser après la guerre pour dévelop- per la consommation du sucre.	126
Diminution de la taxe du sucre, du cacao, chocolat, thé.	128

CHAPITRE VI. — *La taxation dans les services publics
ou quasi-publics. — Effets de la guerre.* . . .

Importance économique de la taxation.	130
Point de vue financier	131
— économique.	131
Exploitation des services directement par l'Etat, par Compagnie, concessionnaire.	132
Effet de la guerre sur l'exploitation des services publics.	133
Déficit d'exploitation. — Nécessité de secourir la Trésorerie.	134
Projet de relèvement temporaire de tarifs des che- mins de fer. — Ses causes.	134
Ses effets probables. — Sa durée.	137

CHAPITRE VII. — *La taxation en matière de trans-
port par chemin de fer. — Dégrèvement de
1892. — Ses effets.*

Importance des transports sur la civilisation. . .	141
— Les rapports des Etats.	142
Le développement de la richesse.	142
La circulation des produits.	143

L'abaissement des prix.	143
Progrès de l'agriculture.	144
— l'industrie.	146
Nécessité de développer les transports.	148
La diminution du prix de transport. — Son importance.	151
Relèvement de tarif en 1871. — Ses conséquences.	157
Réforme de 1892. — Suppression de l'impôt. — Réduction du tarif des voyageurs	161
Résultat de la Réforme pour le Trésor.	163
— sur les développements des voyages.	166
— sur les recettes brutes	168
— — nettes	173
Augmentation des dépenses d'exploitation.	176
Etude de la garantie d'intérêt.	177
Politique en matière de chemins de fer avant la guerre.	179
Crise des chemins de fer aggravée par la guerre.	180
Son remède immédiat	181
Problème des rapports des Compagnies et de l'Etat après la guerre.	182

CHAPITRE VIII. — *De l'influence de la taxe postale sur la correspondance. — Les réductions du tarif postal de 1878 et 1906.*

Importance de la correspondance postale, civilisation, commerce, etc.	190
Causes du développement de la correspondance.	193
La réduction du tarif postal. — Ses effets.	195
La poste avant 1848. — Réforme de 1848-1854. — Ses résultats.	196
Majoration de la taxe en 1871.	199
Dégrèvement de 1878, timbre. 0.15	201
Diminution de la taxe postale en 1906.	204
Résultats économique et financier de la Réforme.	206

La Carte postale.	207
Augmentation des dépenses.	208
Le revenu brut et le revenu net du monopole postal	211
Situation actuelle. — Loi du 31 décembre 1916.	215
CHAPITRE IX. — Conclusion	217
Bibliographie	232
Table des matières.	235

